PRINCIPII

DIN

LEGE ADMINISTRATIVA

.ή*'1'

VE ORLANDO

PROF. ORDINAR LA UNIVERSITATEA R. DIN PALERMO.

FLORENŢA,

G. BARBÈRA, REDATOR.

1891.

AVERTISMENT PRELIMINAR.

Ca prefață la aceste principii de drept administrativ aș avea prea multe sau prea puțin de spus. De când am avut onoarea de a preda disciplinele de drept public am insistat mereu cu tărie asupra necesității unor reforme radicale, menționând, în limitele modeste ale puterii mele, criteriile fundamentale. Așadar, pentru această parte, aș avea destule considerații de prefațat lucrării de față: dar ar trebui să repet, schimbând foarte puțin, ceea ce am avut ocazia să iau în considerare în câteva dintre scrierile mele, la care mă refer binevoitor cititor. care este interesat să le cunoască.1 mă voi limita . adun- * i

1 Vezi Ordine juridică și ordine politică, discurs citit la Universitatea B. din Modena, 4 decembrie 1885; Despre necesitatea unei reconstrucţii juridice a dreptului constituţional, discurs citit la Universitatea R. din Messina la 12 decembrie 1886. Vezi, în acelaşi sens, Studiile mele juridice asupra guvernării parlamentare, în faza Arh. juridică, lŒXNl. 5-6, și mai ales în introducere, p. 5 de ex.,

i 2 ; şi Principiile dreptului constituţional, Florenţa, 1889, passim, mai ales în introducere, şi la numerele 34-35, 40-42. În sfârșit, a se vedea prezentarea la Cursurile de drept administrativ și litigial de la Universitatea Regală din Palermo privind criteriile tehnice de constituire juridică a dreptului public în același Arh. qiur., I, faza. 1-2.

; încât această lucrare a mea este și o contribuție în sensul acelei restabiliri generale a dreptului public pe care am considerat-o necesară de câțiva ani.

În ceea ce privește modul în care am dezvoltat discutarea acestor Principii, mă pot referi și la introducerea pe care am prefațat-o la o altă lucrare similară, specifică Principiilor de drept constituțional, care face parte, ca și aceasta, din aceeași colecție. . . Și aici mă ghidez de aspirația către cea mai mare precizie și rigoare a conceptelor posibile; și aici am fost nevoit să mă distanțez, nu de puține ori, de opiniile predominante în Italia, dar și aici am crezut că trebuie să temperez această tendință cu cealaltă necesitate, inerentă lucrărilor de acest gen, de a oferi savanților un prospect dogmatic sigur. . a științei, mai degrabă decât un set de controverse și îndoieli.

Am fost, intenționat, sobru în bibliografie și în citarea altor scriitori, folosind chiar o sferă mai largă decât în Principiile dreptului constituțional, tocmai pentru că, în dreptul administrativ, substratul comun al legislației pozitive permite sau coincide în sistematic. si particularitati linii daca nu in cele generale, o coincidenta mult mai mare decat se intalneste in dreptul constitutional.

Inamic convins al subordonării științei criteriilor exegetice (vezi mai jos, nr. 4), am încercat să expun mai degrabă un sistem de principii juridice decât de precepte legislative. Pe de altă parte

Pe de altă parte, însă, îngrijorat de necesitatea stabilirii unui drept public italian pozitiv pe baze științifice solide, am dat examinării sistemelor noastre juridice pozitive o dezvoltare mult mai mare decât ceea ce se găsește în general în tratatele italiene de drept administrativ.

Sunt sincer convins că am creat o lucrare foarte imperfectă și că am depășit doar o foarte mică parte din obstacolele foarte mari care mi-au stat în cale. Nu contează; întrucât sunt ajutat de conștientizarea că scopul unei reconstrucții juridice complete a dreptului public depășește cu mult forțe și abilități mult superioare mele și aș fi pe deplin mulțumit dacă această scriere a mea ar putea marca încă un pas, deși foarte scurt, spre realizarea Sunt în dinții acestui obiectiv.

Cartea Unu.

ŞTIINŢĂ.

Capitol unul.

Definiția științei.

§ 1,- Critica opiniilor dominante.

1. — Confuzia criteriilor sistematice, atât de mare în domeniul științelor dreptului public,1 și-a exercitat influența și în raport cu determinarea conceptului și a scopurilor esențiale ale dreptului administrativ; iar această influență a fost atât de gravă și dăunătoare, încât unul dintre cei mai mari scriitori ai științei noastre a putut afirma: «Încă ne lipsește conceptul de drept

administrativ.1 2» De fapt, există divergențe foarte serioase, atât formale, cât și materiale, referitoare la ambele la valoarea implicită. poziţia logică a subiectelor, în ceea ce priveşte studiul intrinsec al acestora. O expunere completă a unor asemenea divergențe, adesea profunde, în ceea ce privește criteriile sistematice ale științei noastre, în comparație cu istoria literaturii sale și cu dezvoltarea diferită pe care aceasta a avut-o între diferitele popoare moderne, nu s-ar conforma naturii pre-

1 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional, p. 6 și următoarele. Florența, 1889.

2 Stein, Werwaltuìlgelehre, ed. a II-a, voi. eu, p. 67.

se simte ca de muncă și trebuie să o ignorăm. Pe de altă parte

Problema este complexă, astfel încât suntem dispuși să subordonăm întregul tratament numai definiției științei, deoarece cuprinde multe aspecte diferite, precum distincția dreptului administrativ de știința administrației administrative și sistematica împărțirii. știința noastră: subiecte care ar trebui tratate separat.

2. — Prin urmare, limitându-ne deocamdată la aria generală de soluție conceptuală a dreptului administrativ și la formula care reușește să transmită acest concept cu o mai mare precizie, vom începe prin a cerceta diversele opinii dintre scriitorii dominanti, instituind critica asupra ei și pregătindu-se în acest fel. mod demonstrarea teoriei pe care o acceptăm.

3. — Și nu va fi inutil să subliniem în primul rând cum determinarea conceptului de știință, întrebare foarte serioasă în sine, și apoi făcută foarte serioasă din cauza incertitudinilor pe care le-am deplâns, a fost complet neglijată de către niște expozitori sistematici, de parcă nu ar merita tratat. Astfel, Dufour1 intră cu siguranță în chestiune începând să discute despre șeful statului ca organ al administrației publice, fără a pune măcar întrebarea ce este știința. Negarea maximă a oricărui concept sistematic este aceast, din care derivă lipsa de ordine și rigoare științifică.

4. — Un prim criteriu pe care îl găsim în general asumat în definiţiile dreptului administrativ este acela de a face referire la dezvoltarea şi comentariul „legilor administrative”: criteriu pe care îl găsim combinat cu altele diferite.1 2 Am putea aici să li-

1 Traité gén. de droit admin. aplicatie. Parigi, 1BÕ4.

2 « L'Amministrazione nel suo organamento este coordonată ad ni sistem di legi : nu ci găsim care di fronte di diritto amministra-

ne conduc la o simplă obiecție formală, observând că în orice caz acest criteriu se schimbă, dar nu rezolvă problema, întrucât va rămâne întotdeauna de văzut care sunt aceste „legi administrative” și materia căreia se aplică. Dar excesul de criteriu exegetic merită o considerație mai specială și niciodată amplă, întrucât se regăsește singular printre toți scriitorii școlii franceze de la care am obținut, până acum, principalele linii sistematice ale științei. Acum nu cred că acest exces sistematic cauzează daune foarte grave unei bune metode științifice. Oricât de generală este tendința de a crede că știința dreptului este aceeași cu știința legilor, rămâne totuși adevărat că acea expresie suverană și textuală a dreptului pe care o numim drept are, în scopuri științifice, doar o importanță accesorie și subordonată. . — Declararea legislativă a unei norme juridice este un scop social foarte înalt, care tocmai este ceea ce contribuie la certitudinea legii, făcând astfel posibilă conviețuirea socială în statele avansate, dar pentru jurist, care nu vede în lege altceva decât reproducerea. a unui principiu juridic despre care trebuie să-l cunoască deja și să-l cunoască, nu poate fi luată în considerare altfel decât în măsura în care acel principiu juridic este declarat în el și în măsura în care legea se încadrează, prin urmare, în

tico. » De GïOàNNIS GtaNQUINTO, Curs de drept public introductiv, vol. I. p. 8. Florenţa, 1881.— < 11 dreptul administrativ este un ansamblu de principii sau reguli care rezultă din legi de interes general sau din cele care prezidează funcţia tuturor, organele nejudiciare ale puterii executive, responsabile de aplicarea lor. » Ducrocq, Court de droit administratif, ed. a VI-a, vol.l, p. 5. Paris, 1881, Vezi definiția similară a lui Batbie: «Dreptul administrativ este întâlnirea IP-urilor pozitive, în conformitate cu care acțiunea administrativă trebuie să se miște. > Cours de droit pubi.. Vol. 1.

sistemul general de drept. Cu alte cuvinte deci, legea presupune deja sistemul instituțional de drept și acesta este deja sistemul juridic care presupune legea. Dacă această ordine este răsturnată, dacă criteriul metodic se reduce exclusiv la aderarea la comentariul dreptului pozitiv, nu mai avem o știință a dreptului, ci o cazuistică aridă, în care, în locul principiului, se află dispozitia legislativă care rezolvă cu un mecanism brutal cele mai înalte probleme ale dreptului la cele mai umile măsuri de reglementare birocratică. De fapt, interpretarea exegetică distruge spiritul diferențial al științelor juridice. Dreptul public este cu siguranță diferit de dreptul privat, și acesta de dreptul penal, iar dreptul civil de procedural, dar comentarea unui articol de drept municipal și provincial este ceva diferit de a comenta un articol de cod comercial. Astfel legea cedează interpretării logice și gramaticale a unei propoziții, și atunci când este forti a o duzină de aforisme despre folosirea izvoarelor dreptului pozitiv și a unei anumite facultăți dialectice, dacă poți aborda felul articolului. al codului civil, ca al uneia din legea registraturii. Dreptul precede dreptul: iar ştiinţele juridice sunt sisteme de principii de drept şi nu un comentariu asupra legislaţiei pozitive.1

5.   — Un al doilea criteriu, atât de răspândit încât se poate spune că este dominant în școlile italiene și franceze, este presupus ca un element al definiției dreptului administrativ.

1 Și de reținut că aici raționăm pe ipoteza unei perfecte redactări a documentului legislativ. Din păcate însă, în majoritatea cazurilor, acest aspect dorit nu este găsit. Plângerea despre modul prost în care legiuitorii își exercită funcția este atât de veche și generală încât este aproape inutil să o repeți. Trebuie adăugat că, deși o condiție esențială pentru știința juridică este rigoarea sistemului, legiuitorul nu este, în general, legat de nicio constrângere sistematică.

tive conceptul de „putere executivă”. » Găsim acest element în definiţiile lui De Gioannis,1 ale lui Ducrocq,1 2 ale lui Meucci.3 Dreptul administrativ ar deveni astfel o < teorie a actelor puterii executive. » Un astfel de concept manifestă în primul rând un defect logic, prin aceea că ia ca element al unei definiții un termen care în sine nu este nici clar, nici definit. Se știe că teoria împărțirii puterilor este una dintre cele mai controversate și dificile și, prin urmare, este clar că toate aceste probleme controversate și dificile sunt incluse în însăși definiția științei noastre. La care se adaugă și acesta celălalt, care afirmă că teoria împărțirii puterilor constituie o parte esențială a dreptului constituțional, iar astfel criteriul de grijă informează dreptul administrativ bazat pe înaltă știință, ceea ce ar justifica afirmarea lui Rossi, adică. , că dreptul administrativ este ses têtes de chapitres în dreptul constituțional, o declarație care duce la negarea autonomiei științei noastre.

6.   — Dacă din aceste considerente de natură formală trecem la sfera intimă a acestei definiții, afirmăm că aceasta, deși are un oarecare adevăr, nu este complet exactă. Desigur, dintre toate puterile statului, servind în primul rând scopurilor care constituie obiectul științei noastre, este

1   „Administrația publică răspunde ideii de putere executivă, întrucât prin acțiune procedează la executarea legilor și în serviciul intereselor publice. > De Gioannis, loc. cit., nota 1, p. 10.

2   Vezi nota cit. (.... legi care prezideaza functionarii tuturor organelor puterii executive....)

3   * Dreptul administrativ este acea ramură a dreptului public care dictează regulile de reglementare ale instituțiilor sociale și actele puterii executive pentru realizarea scopurilor de utilitate publică. » Meucci, Instituţiile de drept administrativ, ed. a II-a, I, p. 3. Roma, 1887.

puterea executivă. De altfel, nu merită și, pe de altă parte, dacă considerăm că este o activitate a Statului, este periculos să o atribuim dezorganic unei singure puteri care, în schimb, își exercită întotdeauna atribuțiile în legătura cu unitatea statului , din care derivă autoritatea sa.

7. — Un alt criteriu de definire constă din două elemente distincte. Le găsim în definițiile lui Block și Laferrière. Primul spune: „Dreptul administrativ este acea parte a dreptului care reglementează relațiile cetățenilor cu serviciile publice și ale serviciilor publice dintre aceștia.” Și Laferrière: „Dreptul administrativ are două obiective, unul se referă la legea și mecanismul serviciilor publice, o organizare internă și specială; celălalt se referă la relațiile administrației cu cetățenii pentru executarea legilor și a decretelor? »

8. — A questi criteri noi rivolgiamo obiezioni analoghe a quelle mosse contro l'altra teorica. Dal punct di vista formale, deoarece Γ idea di «serviciu public» are acel sens riguros și precis, ce este necesar și un element care și vrea să presupună să vină pe baza unei definiții, occorre deja un studio și mi-o dezvoltare, care presupune acea știință care se va gândi. definitoriu. L'idea di « rapporti fra cittadini e lo Stato > este cu siguranță mai comună allo studioso delle nostre discipline; ma d'altra parte, essa è comune anche al diritto costituzionale di cui tutta una parte importantissima, adică la così detta teoria della libertà, ha per suo conţinut appunto questo dei raports fra i cittadini e lo Stato? Vi este cu siguranță un limitat, unde această materie cessa di appartenere al drept costituzionale per rientrare nel dominio del diritto amministrativo, ma este appunto 1 2 3

1 Dictionnaire de VAcàd., intrare Droit administratif.

2 Laferrière, Droit pubi. adm.f ed. a V-a, str. 378.

3 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional, Kb. VII, cap. Γ*

Este incertitudinea din jurul acestei limite care face nepotrivită asumarea acestui concept ca un criteriu fundamental al unei definiții.

9. — Venind deci la fond, aceste două concepte conţin şi o parte de adevăr, dar nu sunt suficiente pentru înţelegerea completă a întregului conţinut al ştiinţei. Serviciul public, în sensul cel mai larg, este cu siguranță unul dintre scopurile pe care administrația își propune să le atingă, dar nu numai în acest scop se concretizează știința. În ceea ce privește relațiile dintre cetățeni și administrație, acestea, așa cum am avertizat în numărul precedent, nu sunt cu adevărat una dintre secțiunile științei noastre și nici măcar cea mai caracteristică.1

§ 2. — Stabilirea conținutului direcției administrative.

10. — O definiție care se dorește a fi riguros științifică trebuie, în opinia noastră, dedusă printr-o procedură sistematică. În loc să

urmezi modul pe care scriitorii îl preferă în general, este indicat să considerăm întreaga definiție ca autonomă și în sine și să o comparăm cu definițiile acelorași cu cele ale științelor înalte similare, astfel încât sistemul îmbrățișării. vastul domeniu al tuturor stiintelor juridice, sa determine in cadrul lui limitele atribuite stiintei noastre si procesul logic prin care aceasta a ajuns sa se diferentieze de altele asemanatoare.

11. — Acestea fiind spuse, prima și substanțială distincție care a separat știința dreptului în două mari părți este cea a dreptului public și a dreptului privat, care sunt

1 Vezi pentru această critică a diferitelor opinii asupra conceptului de drept administrativ frumoasa preselecție a prof. Codàcci Pi-sanelli, publicat în Filangieri, în 1889.

o distincție care nu este numai putem, ci trebuie să o considerăm deja cunoscută, într-adevăr familiară oricui se pregătește să studieze ramura dreptului oryx. Și având în vedere, așa cum este de necontestat, că dreptul public nu este altceva decât știința dreptului de stat, acele teorii generale urmează cu privire la natura acestui mare organism juridic, în ceea ce privește puterile, suveranitatea, etc., toate. teorii teoretice care preced și știința noastră și într-un anumit fel stabilesc presupozițiile acesteia, totuși nu le putem lua în considerare din motivul formal pe care l-am menționat mai devreme (vezi n. 5).

12. — Dacă conceptul de drept de stat, în sens foarte larg, corespunde celui de drept public (8' sens, drept public intern)^ este nevoie de o primă distincţie, a cărei înţelegere poate să nu fie foarte uşoară şi care se bazează pe pe două concepte distincte în sine. Statul, organism juridic, are propriul său sistem; este format din diverse organe legate între ele prin relații multiple care îndeplinesc funcții specifice. Se înțelege că este un ansamblu de principii juridice care prezidează această ordine, aceste relații, aceste funcții, care pot constitui o știință autonomă al cărei conținut este clar determinat. Și astfel apare conceptul de drept constituțional,

13. — Dar acest stat despre care presupunem că este deja organizat, constituit, trebuie să aibă în mod necesar obiective suplimentare. Pentru a înțelege acest adevăr foarte simplu, nu numai că nu sunt necesare cunoștințe juridice speciale, dar este suficient și simplu bun simț. În ordinea firească, nimic nu este inutil: fiecare entitate, fiecare organism este ordonat unui scop, iar Statul, mare persoană juridică, expresie supremă a vieții colective a popoarelor, trebuie să-și aibă scopurile. Și, cu o expresie corelativă, nu vom spune că, de dragul acestor scopuri, este necesară activarea propriilor activități și grija pentru aceasta.

activitățile necesită mijloace de diferite feluri și naturi. Spre deosebire de ideea de stat în măsura în care este constituit, avem aceea de stat care trebuie să fie activ în atingerea scopurilor sale, iar atunci va fi ușor de înțeles cum să se determine aceste scopuri, să se îndrepte către alte scopuri. activităţi, la organizarea acestor mijloace, prezidează un ansamblu de principii juridice, al căror sistem constituie o ştiinţă autonomă, care este de asemenea clar determinată. Astfel apare conceptul de Drept administrativ.

14.—Avem astfel o primă determinare generică, dar, credem noi, riguros științifică a științei noastre, prin care am spune că este sistemul acelor principii juridice care reglementează activitatea Statului pentru atingerea scopurilor sale. Este firesc ca o determinare să fie încă necesară și niciodată demonstrată sau demonstrată în mod specific subiectelor incluse în studiul nostru: și tocmai la asta răspunde această primă parte a sistemului. Între timp, este necesar să ne concentrăm asupra unei distincții/ de care trebuie ținută în minte pentru a nu încurca teoria pe care am expus-o atât de sus și a naște astfel controverse și obiecții. De fapt, unii scriitori rezumă ideea de „administrație” și apoi coboară de la ea la cea de „drept administrativ” în expresia: putere care acționează.1 Acum acțiunea puterilor statului este un concept mult mai larg decât cea atribuită de noi ca conținut de drept administrativ, adică să spunem: activitate directă a statului

1 Mohl aceasta este responsabil în special de determinarea conceptului de administrație. „Administrația este complexul de dispoziții și acțiuni, menite să aplice conținutul constituției unor cazuri concrete individuale și să direcționeze în consecință întreaga viață a statului. Constituția este așadar fundația, principiul, ceea ce stă ferm și în repaus; administrația indică ceea ce se mișcă și se schimbă, ce este actual și concret. » Encyclopédie der Staatewieeenschaften, p. 130, § 19.

la atingerea scopurilor sale. De altfel, dacă dreptul constituțional are în vedere sistemul juridic al puterilor statului, aceasta nu exclude că nu le consideră în mișcare, în acțiune. Dacă ne permitem comparația, dreptul constituțional nu este doar anatomia, ci și fiziologia organismului de stat: el descrie organele, dar se presupune că este viu și funcționează: și asta nu se întâmplă niciodată dacă din conceptul strict juridic. să trecem la cel politic, întrucât aici instituţiile politice sunt considerate nu numai în mişcare, ci şi în luptă fie între ele, fie cu clasele sociale, de care luptă depinde adaptarea şi dezvoltarea lor. În acest moment, între timp, în conformitate cu conceptul nostru de conducere administrativă, activitățile statului continuă să aibă un punct pe care să nu-l vadă niciodată determinate într-un an fără precedent, adictiv să spunem într-o manieră independentă de relațiile constituționale din cadrul diferitelor organizații ale Stat, în mod independent. dezvoltarea lor politică, dar dependentă de implementarea scopurilor statului.

15. — Având în vedere cele de mai sus, ne va fi ușor să conturăm legăturile sistematice ale dreptului administrativ cu alte științe asemănătoare și să-l readucem la acea clasificare generală a științelor sociale și politice ale dreptului public ale cărei linii rezumative le avem deja stabilite în Principiile noastre de drept constituțional ,1 Deja în ceea ce am spus distincția dintre dreptul constituțional și dreptul administrativ apare în mod explicit și apare și justificarea însăși distincției pe care unii au vrut să o nege, în timp ce, în opinia noastră, fiecare dintre cele două științe au propria sa rațiune de a fi și distinctă, la fel cum obiectivul pe care îl urmărește fiecare dintre ele este propriu și distinct. Poate când se va face acel se va dezidera pentru îngrijire de la o administrație publică generală și se va detașa

Vezi loc. cit., Lib. Eu, cap. 3, p. 26 și următoarele.

drept public pozitiv, ar putea fi atunci oportună fuzionarea dreptului constituțional italian cu dreptul administrativ italian într-o singură discuție, astfel încât putem nega că aceste două tipuri de studii se completează și se întăresc reciproc, în timp ce, pe de altă parte, segregarea de științele dreptului pozitiv toate teoriile filozofice și politice care le îngreunează în prezent, vor simplifica presupunerea și vor face posibilă această legătură. Dar dacă aceasta poate fi folosită în scopul unui tratament sistematic sau al unei învățături magice, aceasta va împiedica ca autonomia celor două științe în ordinea logică să continue să existe și conceptul de constituție a statului continuă să fie intrinsec diferit de cele ale ministerului de stat.

16. - În ceea ce privește distincția dintre ordinea juridică și ordinea politică, aceeași teorie pe care am stabilit-o pentru dreptul constituțional se aplică în raport cu dreptul administrativ:1 și cu aceleași criterii putem vorbi despre o știință politică administrativă ca un stiinta politica este institutional*

17. - În ceea ce privește raporturile cu acea ordine a așa-numitelor științe sociale, legătura dintre

10 înăsprește dreptul administrativ. De fapt, putem spune chiar acum, cu excepția cazului în care vom explica mai bine mai târziu, care au fost acestea sfârșitul statului, la a cărui punere în aplicare ?. i - ■ i i-:l ■ ■

11 drept administrativ, toate sunt legate atât de conservarea ordinii publice, cât și de dezvoltarea bunăstării fizice, economice și spirituale a oamenilor.Deci aici noțiunea de stat intră în relație cu cea de societate: dacă dreptul administrativ nu nu studiază

1 Loc. cit., p. 29 și următoarele.

1 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional, § 33.

Latura juridică în care sunt dispuse astfel de relații; dar evaluarea intrinsecă a relaţiilor în sine nu poate avea o mare importanţă şi constituie într-un anumit fel premisa a multiplelor instituţii de drept administrativ. Aici întrebarea se lărgește, se conectează cu altele foarte serioase ale științei noastre care necesită un studiu mai aprofundat al elementelor esențiale care îi informează conținutul.

Capitolul doi.

Activitatea statului.

18. —Am considerat deja studiul juridic al activității statului drept scopul esențial al dreptului administrativ, realizând că această expresie cuprindea atunci o serie de întrebări complexe, al căror studiu era indispensabil pentru o înțelegere deplină și corectă a conținutului. a stiintei noastre; și să spunem mai multe: fără o determinare precisă a diverselor întrebări care sunt cuprinse în conceptul de activitate a statului, este imposibil să existe un ghid riguros și științific pentru înțelegerea instituțiilor din care constă dreptul administrativ.

19. — În ce scop este coordonată activitatea statului? O observație elementară și foarte simplă ne dezvăluie cum se atribuie Statului o linie foarte principală, aceeași linie căreia i se datorează geneza logică și poate și istorică a Statului însuși. Conceptul de om sociabil, astfel încât pentru satisfacerea nevoilor sale multiple, să existe o relație cu ceilalți, dă naștere noțiunii de societate, care presupune tocmai conviețuirea umană ca mijloc indispensabil pentru satisfacerea nevoilor umane. Dar

această convieţuire nu poate fi observată ca o serie de condiţii indispensabile, având în vedere că diferitele relaţii sociale sunt nedefinite, iar relaţiile sociale sunt nedefinite. Indicăm, de dragul exemplului, cel mai caracteristic dintre toate. Ar fi vreodată posibilă conviețuirea socială acolo unde domnea siguranța, ca viața și integritatea personală a fiecăruia dintre membri să fie respectate, să fie feriți de violența fizică care decurge din puterea celui mai puternic? Și să ajungem la un exemplu minor, dar încă semnificativ, ar fi posibilă producția economică dacă fiecărui partener, schimbându-și produsele, nu ar fi garantat să primească despăgubiri? Astfel, fiecare relație socială este reglementată de o normă juridică; astfel, legea ia naștere și prevalează în societate; astfel încât în societate însăși, întrucât este considerată organizată în scopul declarării și apărării drepturilor, ia naștere noțiunea de stat.

20. — Fără a mai ilustra aceste concepte care formează, se poate spune, presupoziţia ştiinţei noastre, am dorit să le rezumam întrucât din ele reiese demonstrarea primului scop pe care îl urmăreşte statul, şi anume protecţia . de drept între parteneri. Și mai apare și

demonstrația acelui al doilea principiu, indicând că acest scop este necesar, indicând că dacă nu ar fi pus în aplicare, rezistența Statului ar eșua. Ceea ce, repetăm, se dovedește nu numai pur logic, și anume că statul, fiind constituit în acest scop, ar eșua dacă nu ar fi atins acel scop, ci se dovedește și experimental, întrucât, în primul rând, nu a existat vreodată un stat care nu-i păsa de acest scop; în al doilea rând, este ușor de înțeles că ziua în care, fără reținere a legii sau a autorității, dar cu unicul motiv de forță sau viclenie personală, se poate răni, ucide, des-

MB — Oblakdo. ♦

2

fura, nu-și îndeplinește obligațiile etc., societatea umană ar cădea în anarhia care este tocmai negarea Statului.

21. — Protecția legii: acesta este așadar primul scop, care este și necesar, pe care statul și-l propune. Deci, din punct de vedere pur logic și sistematic, toate acele instituții juridice prin care statul tinde să pună în aplicare acel scop nu sunt doar instituții de drept public, ci sunt și drept administrativ. De altfel, un motiv pe care l-am putea numi istoric a făcut ca această parte a subiectului aceast scoasă din domeniul dreptului administrativ să constituie științe autonome. Acel complex de norme juridice pentru care statul oferă competențe și judecători (sistemul judiciar), determină modalitatea de soluționare a litigiilor dintre persoane fizice (dreptul judiciar civil), hotărăște pedepsele celor care încalcă legea penal și modul în care se comite infracțiunea. se constată și pedeapsa aplicată (drept și procedură penală); Toate aceste reguli au ajuns să constituie științe autonome, care, de altfel, îmbrățișând un vast domeniu de studii și având un conținut eminamente specific și determinat, s-au despărțit de dreptul administrativ, deși subzistând și unite cu rațiunea sistematică care le face și să derive din criteriul general al implementării politicilor statului.

22. — Prin urmare, este necesar să se analizeze care parte din această materie a activității juridice a statului a revenit dreptului administrativ. Și conține grija ordinii publice și respectarea legilor, indiferent de jurisdicția actuală, parte a activității statului care poate fi numită cu termen clasic „poliție”. » În plus, pe lângă conținutul specific al populației, directorul administrativ vede și întreaga teorie a organizării prin care

statul își desfășoară activitatea și a mijloacelor generale care contribuie la acest scop. Toate acestea vor face obiectul unor tratamente speciale.

23. — Cu excepția faptului că, dincolo de acest prim scop al statului pe care l-am ilustrat și care tinde să mențină legea în rândul membrilor săi, o observare simplă și chiar superficială a statelor moderne dezvăluie imediat modul în care acestea propun alte scopuri de altă natură și explicați o activitate foarte diferită de ceea ce am numit legal. Deocamdată, să ne limităm la a da conceptul foarte general al acestei alte activități sau, mai bine spus, la a-i constata existența. Când vedem

10 Statul ia măsuri pentru promovarea și îmbunătățirea agriculturii sau industriilor, deschiderea sau subvenționarea unor noi puncte de desfacere pentru comerț, construirea și întreținerea drumurilor obișnuite și de cale ferată, înfiintarea sau reglementarea băncilor, promovarea economiilor și păstrarea acestora, ajutarea claselor nevoiașe, întreținerea școlilor etc. ., în toate aceste cazuri cu siguranță nu se poate spune că statul menține

11 dreptul între parteneri, nici că o ordine juridică este tulburată în ziua în care statul renunță la realizarea acelor scopuri pentru a le abandona liberei inițiative a persoanelor. Statul intervine în relațiile sociale, nu pentru a le reglementa legal, ci binevenit deoarece consideră că acest lucru le este mai convenabil, și pentru a promova bunăstarea, bogăția, cultura oamenilor, echilibrul și pacea între clasele sociale. . Repetăm: aici nu este vorba de a constata rezistenţa acestui celălalt scop pe care îl propune Statul, a acestei alte activităţi pe care o explică şi pe care, în antiteză cu activitatea juridică, o vom numi activitate socială.

24. — Acum, dreptul administrativ, știința activității statului, în ce fel, cu ce criterii studiază acest al doilea mod în care se distinge activitatea în sine? El trebuie să o înțeleagă pe deplin sau

24

PRIMA CARTE.

O pot exclude din domeniul ei de studiu? Sau, dacă o altă știință trebuie să împartă vastul subiect, care ați dori să vedeți drept criteriile și limitele acestei distincții? Rezolvarea acestor îndoieli, foarte serioase și fundamentale pentru știința noastră, ne conduce la studiul chestiunii distincției dintre dreptul administrativ și știința administrativă.

Capitolul III.

Lege administrativa

și știința administrativă.

25. — S-ar putea prevedea a priori că confuzia și incertitudinea care domină cu privire la delimitarea reciprocă între diferitele științe ale statului și ale societății, în general, trebuie să se regăsească și în special în determinarea conținutului științei administrației. și relațiile sale cu dreptul administrativ. Dar, în orice caz, nu există nicio îndoială că, dacă te aștepți la o certitudine și o determinare relativă, cel puțin aceasta nu poate fi suficientă pentru a satisface

nevoile unei expuneri dogmatice. Din păcate, totuși, urmează și mai rău. Nu numai că există discrepanță și, prin urmare, incertitudine în modul în care îngrijirea continuă și limitele de îngrijire sunt înțelese, dar această discrepanță se traduce într-o antinomie perfectă. Cele două opinii dominante în Italia în această chestiune se contrazic absolut una pe alta: și toată lumea vede dacă depinde de cunoașterea ce este această știință. Este un fapt de o gravitate deosebită și credem că are puține dovezi în istoria literaturii științifice. Este necesar în primul rând să o verificăm, să o precizam, în al doilea rând să studiem cauzele, în al treilea rând

loc pentru a examina care opinie, în opinia noastră, este cea adevărată și cum ar trebui înțeles domeniul științei administrative, integrând astfel inteligența completă și precisă a conceptului de drept administrativ.

26. — Prima dintre cele două opinii pe care dorim să le examinăm pare să fie și cea a regulamentului propriu-zis din 22 octombrie 1885, care a instituit predarea științei administrației în Italia. Se determină astfel, printre altele, în art. 2: „Catedra de știință administrativă și drept administrativ se ocupă de normele raționale și fundamentale ale administrației publice, în acțiunea sa, în procedurile și ordinele sale interne, precum și cu sistemul complet al administrației publice italiene, cu excepția finanțelor. . » Cu siguranță nu se caută în aceste cuvinte o definiție precisă, care nu s-a vrut să fie dată, dar se poate, pe de altă parte, să se înțeleagă că este antiteza care se face între studiul „raționalului și norme fundamentale” și cea a „sistemului complet”. al administraţiei italiene, » răspunde distincţiei dintre cele două ştiinţe şi, după ordinea în care sunt enunţate, primul obiect este atribuit ştiinţei administraţiei, al doilea dreptului administrativ. Iar că această prevedere nu este întâmplătoare se reflectă clar în paragraful actual unde este analogă: „Acolo unde predarea științei administrației nu este divizată de cea a dreptului administrativ, profesorul poate, la alegerea sa, să trateze fiecare știință separat și celălalt este, de asemenea, să alăture doctrina rațională cu legislația pozitivă a institutelor individuale. » Aici este refolosită antiteza dintre „doctrina rațională” și „legislația pozitivă”, clar fără dovezi clare, referitor la distincția dintre cele două științe în care se respectă aceeași ordine.

în paragraful anterior. Se pare, așadar, că, potrivit regulamentului, știința administrației studiază principiile fundamentale și doctrina rațională a administrației, astfel încât ea constituie aproape filosofia dreptului administrativ care, la Schimb, s-ar limita la sistemul administrației italiene, la legea pozitivă pe măsură ce apare. prin legislatie.1

27. – Chiar și în știință găsim că acest mod de distincție este acceptat de scriitori eminenti. «Pentru a descrie natura generală a administraţiei publice, deci Scolari, şi pentru a aduna principiile ei raţionale supreme, avem ştiinţa administraţiei; vorbind în loc de drept administrativ ne îndreptăm mintea către ceva mai concret, nu contemplăm principii pure, ci principii traduse în drept, care au fost adaptate după oportunitate.

28. – Aceste linii fundamentale de distincție între cele două științe au fost și ele acceptate, totuși doar întâmplător le-a menționat, de către un ilustru savant al disciplinelor noastre, de către Bonasí. „Sarcina mea, așa cum a spus el în preselecția pentru cursul de drept administrativ la Universitatea din Pisa, devine cu atât mai vastă și mai serioasă cu cât acestei universități îi lipsește catedra de știință a administrației, care este o condiție prealabilă pentru predarea drept administrativ, mă voi găsi zilnic obligat să mă întorc, în comentariul și critica legilor pozitive, 1 2

1 Este aproape inutil să subliniem că prevederea de reglementare este amintită de noi ca o autoritate pur științifică; în orice caz, nu este suficient să rezolvi în mod autentic problema universitară doar în domeniul științei, dar nici măcar în relațiile oficiale cu cei care trebuie să o predea de la catedra, întrucât este clar că nicio reglementare nu poate asigura ca un profesor atribuie ştiinţei un sens diferit de cel pe care îl derivă din studiile şi convingerile sale.

2 Scolari, Drept administrativ, p. 28. Pisa, 1866.

la principiile supreme pe care trebuie să se întemeieze constituirea administraţiei şi să invadeze astfel regiunea dreptului constitutiv.1”.

29. – Este așadar același concept: știința administrației ar constitui într-un anumit sens filosofia dreptului administrativ, ne. ar dicta deci normele abstracte sau raţionale, principiile supreme; în timp ce dreptul administrativ ar trebui să se limiteze la studiul multiplelor legi administrative în vigoare într-un stat dat; asemănător cu ceea ce se întâmplă astăzi pentru dreptul privat, al cărui studiu se limitează în general la comentarea și explicarea diferitelor coduri.

30. – Un astfel de motiv de a distinge ni se pare că atrage obiecții diverse și foarte serioase. Unele par generale. Să spunem că această ipoteză a acestei teorii ne duce înapoi la ceea ce atribuie dreptului administrativ un scop pur exegetic, teorie pe care am criticat-o și am respins-o (vezi nr. 4). Dar chiar și conceptul de a face din știința administrației aproape o propedeutică filozofică a dreptului administrativ pare absolut inacceptabil. De fapt, există o întreagă ramură a așa-numitei filozofii a dreptului care se intitulează tocmai filosofia dreptului public și se poate considera dacă această filozofie a dreptului administrativ nu mai face parte din acea știință, la fel ca administrativ. dreptul face parte din dreptul public.

31. — Utilitatea practică a acestei distincții ni se pare și mai discutabilă. Dreptul privat pozitiv este o entitate autonomă, fără îndoială conectată

1 BoNASr, Despre necesitatea coordonării instituţiilor administrative cu politici, p. 2. Bologna, 1886. — În acelaşi sens, explicit, MacrÌ, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, în Maimuţa juridico-administrativă, II, p. 383 și următoarele.

odată cu dezvoltarea admirabilă a dreptului roman, se poate spune că are o existență robustă de peste douăzeci de secole. Așa se explică modul în care studiul pozitiv al institutului, cu autonomia sa puternică și veche de secole, poate fi ușor distins de geneza sa filozofică. Dar în dreptul public al națiunilor continentale, forma reprezentativă adoptată în vremuri relative foarte recente nu mi s-a părut niciodată profitabilă, dezirabilă sau chiar posibilă din punct de vedere material. Încercați să studiați oricare dintre subiectele legate de disciplinele noastre, numai pe baza dreptului pozitiv, și veți vedea câtă insulă, câtă sărăcie! Revenind la principii, normele raționale, geneza istorică și, dacă preferați, filozofică a institutului este o necesitate esențială pentru a face studiul dreptului pozitiv viu, rodnic, rațional, pentru a-i conferi demnitatea unui tratament științific. Incearca sa faci drept constitutional comentand statutul! Încearcă să dai o teorie a organizării municipale limitându-te la exegeza legii! 1889! Încercați să reconstruiți sistemul de garanții judiciare ale libertății civile pe baza celor șaisprezece articole ale legii contenciosului administrativ! Și să lăsăm deoparte cazurile în care legea nu există, cum ar fi în materie de anchete publice, și acelea în care nu numai că nu este acolo, dar de unii se consideră de dorit să nu existe, așa cum este. în chestiuni de responsabilitate ministerială.

32. — Prin urmare, nu pot concepe o știință care să se limiteze la filosofia administrației, cu atât mai puțin un drept administrativ care să fie fidel simplului comentariu al legislației pozitive. Dar, pe de altă parte, despre ce ar fi vorba despre o asemenea filozofie a administrației? Având în vedere clasificarea actuală a științelor dreptului public intern, teoriile fundamentale ale dreptului administrativ sunt

lege constitutionala. Fără a ajunge la acel concept mi se pare radical fals, pentru care o știință era subordonată celeilalte, astfel că dreptul administrativ a fost numit procedura dreptului constituțional, cu toate acestea, anumite presupune o dată esențială dragă sunt. veni pe de altă parte, precum teoria distincției puterilor, generalitățile care înconjoară fiecare dintre ele, noțiunea juridică de șef de stat, de cabinet, de funcție legislativă în opoziție cu funcția de reglementare și așa mai departe. În acest fel știința administrației, în conceptul cu care luptăm, nu este un drept constituțional.

33. — Dar, în sfârșit, cea mai strălucită dovadă a observațiilor făcute mai sus ne este oferită de experiență, în care, în timp ce simpla poziție doctrinară a acestei distincții datează din primele tratate franceze de drept administrativ, ea este potrivită pentru mai mult de jumătate. cu un secol în urmă, era atunci frecventă, dar niciodată aplicată. O știință a administrației, înțeleasă în acest fel, nu a fost creată și nici măcar încercată; invers, multe dintre cele mai bune practici ale dreptului administrativ sunt esențial sistematice și îmbină expunerea principiilor și normelor raționale cu examinarea exegetică a legislației pozitive.Ce rost mai are atunci să facem o distincție care nu este pusă în practică de aceiași oameni care o propun și o apără?

34. — O părere intermediară între aceasta pe care am infirmat-o și cealaltă pe care va trebui să o expunem este cea a lui Meucci1 pentru care știința administrației.

1 «Administrația poate fi studiată în elementul ei tehnic și material (știința administrativă) și în elementul ei juridic (drept administrativ).... Și această diferență de formă și aspect între cele două discipline influențează și o diferență de conținut. Pentru că, pe de o parte, acea parte a dreptului administrativ care se sprijină pe principiile fundamentale ale libertății personalității umane include aplicațiile teoremelor supreme ale dreptului comun la relațiile sociale dintre administrație și suflete.

ar studia pur și simplu elementul tehnic și material al administrației și deci acțiunea acesteia, în timp ce legea nu ar studia organizația. În afară de alte obiecții, principala și decisivă ni se pare că sarcina pe care am dori să o încredințăm științei administrației aparține deja unei alte științe existente. Știința acțiunii în raport cu cea a organizării constituie politica, din care ar face parte și acele subiecte referitoare la elementul tehnic și material al administrației și ar constitui politica administrației (vezi și cele spuse în n. °14).

35. — Știu bine că sfera acestei clasificări rămâne pur teoretică, știu bine că este mult mai ușor să definești știința politică decât să o tratezi exclusiv. Dar, în orice caz, avem de-a face aici cu un sistem, iar din acest punct de vedere considerația de mai sus ni se pare suficientă pentru a elimina orice oportunitate din criteriile propuse de Meucci și, în plus, implementate de nimeni.

36. — Este radical diferită cealaltă teorie, care, introdusă pentru prima dată în Italia de Ferraris/ și în liniile ei supreme acceptate și susținute de noi/ a fost admisă treptat de toți scriitorii care au discutat ulterior întrebarea pe care ești ocupat până la * 1 2

nistrate, ele vor fi doar postulate și presupoziții în știința administrației. » Meucci, Instituţiile de drept administrativ vol. eu, p. 10-11. Roma, 1879. — Conceptul lui Bruntalti este asemănător, Ghid pentru studiul dreptului constituțional, p. 10. Torino, 1882.

1 Vezi: Statistica și știința administrației în facultățile de drept; Jurnalul Economiștilor, voi. V, p. 436, 1877. Ulterior, ideile

enunţate în acest articol au fost dezvoltate în continuare în alte două studii care sunt cuprinse în Eseuri de economie statistică şi ştiinţă administrativă. Torino, 1880.

2 A se vedea: Drept administrativ și știința administrației naționale Y Arh. jurid., XXXVIII, faza. 5 și 6: articol, în partea sa esențială, transfuzat în acest capitol. Ne referim la el pentru anumite evoluții.

pentru a putea fi spus că este astăzi dominant. Potrivit lui Ferraris, în noțiunea complexă de administrație se disting două elemente: organismul și acțiunea: „știința care consideră administrația în organismul său este aceeași cu dreptul administrativ: știința care consideră administrația în acțiunea sa, în obiect, este știința administrației У »

37. — Vom vedea mai târziu ce formă, după părerea noastră, este cea mai convenabilă și corectă care ar trebui dată acestei distincții. Aici, însă, este important că, întrucât originea acestei teorii poate fi observată în influența sistemelor specifice literaturii germane, este necesar să ne referim la acestea pentru a putea aprecia amploarea și natura distincției italiene.

38. — Iar studiul scriitorilor germani asupra dreptului public general și al dreptului administrativ va scoate la iveală cele două considerații care apar spontan: unul este că chiar și în Germania, unde este natura națională a acelor scriitori, partea sistematică este îngrijită cu un zel care poate părea chiar excesiv, această chestiune a limitelor dintre dreptul administrativ și științele conexe prezintă și incertitudini atât de grave încât nu numai că nu se poate constata o opinie generală, dar nici măcar că este dominantă. În al doilea rând, trebuie observat cum scriitorii germani de drept administrativ au dat o dezvoltare extraordinară studiului acelei părți a activității statului, pe care noi, în antiteză cu cea juridică, am numit-o socială.

1 Ferraris, loc. cit., p. 437. — În mod mirabil, Persico intuise deja domeniile respective ale dreptului administrativ și științei administrației, corespunzând astfel acestuia strigătul ajutorului și supravegherii pe care statul o exercită asupra civilizației poporului, Cfi-, Persico, Principii de drept administrativ Napoli, 1853, II, pag. 280.

39. — Astfel, în Germania au apărut două tipuri de sisteme de drept administrativ. Ar corespunde conceptului pe care l-am definit în capitolele superioare și conform căruia dreptul administrativ ar cuprinde din punct de vedere juridic întreaga activitate a statului, chiar dacă părțile importante constituie științele autonome ale sistemului judiciar și ale procedura civila si penala. Ar rămâne,

așadar, dreptului administrativ, activității juridice, poliției și organizării în sine a administrației, precum și întregii administrații sociale, dând totuși, așa cum am spus, o dezvoltare mult mai mare a ceea ce se găsește în literatura italiană. da franceza, unde acest drept social administrativ fusese aproape complet neglijat. Găsim acest tip, ca să nu mai vorbim despre alți scriitori, la Loening.1

40. — După un alt punct de vedere, care a fost susținut și apărat în mod special de Gerber*, toate normele și instituțiile juridice prin care își are originea și se dezvoltă activitatea statului, studiul organelor prin care suveranitatea devine concretă, formează. obiectul Staatsrecht-ului: totuși, după ce a determinat astfel puterea și organizarea Statului, este necesar să se studieze și activitatea materială a acestuia în raport cu administrația: aceasta este geneza dreptului administrativ. În concepția lui Gerber, diferența dintre dreptul constituțional și dreptul administrativ de stat este, așadar, relativă la subiectele de pe stadionul lor, precum și la momentul diferit în care este analizată activitatea juridică a statului. Cu excepția faptului că „sarcinile” cărora le este aplicată activitatea administrativă a statului și al căror studiu dă naștere dreptului administrativ, au, de reținut, un materialille wirthsehafts-und 1 2

1 Lehrbuch dee Deutechen Verwaltungerechte. Leipzig, 1S84.

2 Grundz'üge dee Deutechen Staaterechte. Leipzig, 188(1. Vezi în special V Anexa, III, p. 235 și urm.

sos/aZrecAtf/cAe Caracter: părțile speciale din care dreptul administrativ, după Gerber, trebuie să se distingă se vor numi Gewerberecht, Schulrecht, Saur echi, Agr arrechi etc? Subiectul, decizi tu, că studiile de drept administrativ au un caracter economic și social. Prin urmare, sarcinile importante ale statului sunt de acest fel, așa cum se menționează ca criteriu de distincție.

41. — Toată lumea vede cum, având în vedere aceste premise, tot dreptul administrativ devine destinat studiului activității sociale a statului: iar aceste criterii au fost transpuse în acțiune de un alt scriitor foarte recent, de Meyer, care a raportat întregul Staatsrecht-ul. acea parte privind organizarea administrației și a activității juridice care, după tipul francez și italian, ar face parte integrantă și caracteristică a dreptului administrativ. Și, de asemenea, se vede clar că, având în vedere acest sistem, distincția dintre dreptul administrativ și știința administrației dispare complet, întrucât toate chestiunile relevante ar dori să atribuie științei administrației, după Ferraris, diverse subiecte de drept administrativ, variate. de la una la alta. modul de tratament, deoarece în primul sens este eminamente economico-social, în al doilea sens exclusiv juridic.

42. — Dar scriitorul de la care noua școală italiană a intenționat în principal să-și ia punctul de plecare a fost Stein,3 a cărui teorie, în toate detaliile ei neterminate, a avut o importanță atât de mare în istoria disciplinelor noastre încât a necesitat o mai largă .

eliminarea. După Stein, statul, la fel ca ideea sa organică, afirmă în primul rând Conștiința ființei sale,

4 Gerber, op. cit., p. 240.

- Lehrhtich dee Destechen. Verwaltungerecht*. Leipzig, 1885.

8 Din marea sa opera: Dìe Verwaltungalehre, ed. a II-a, vol. Î, p. Stuttgart, 1869.

Eul său: noţiunea de Suveran corespunde acestui moment juridic. Această afirmație a fost urmată de hotărâre, și deci de manifestarea voinței statului, ceea ce duce la un alt moment juridic: voința statului este lege, iar procesul, care este apoi promulgat, formează a doua parte care trebuie să fie sistematic. distins: legislatia .

43. — Personalitatea statului, determinată prin legislație, se afirmă prin suveranitate, ea trebuie implementată în relațiile cu lumea exterioară. În raport cu sensul cel mai larg al acțiunii statului, se spune că statul administrează, iar organismul corespunzător acestuia constituie într-un sens la fel de larg Verwaltungsor ganis mus. Însă aceeași amploare se pretează la noi distincții, în funcție de elementele organice ale acțiunii. De fapt, trebuie să dorească și să poată respecta legea, expresia supremă a personalității statului. Această voință și această forță conferă loc noțiunii de putere executivă (volulziehende Gewalt), care răspunde ca instituție juridică caracteristică decretului. Dar, până în acest punct, relațiile cu lumea exterioară sunt potențiale; atunci când sunt transpuse în acţiune, multiplele sfere ale activităţii sociale nu rămân absorbite de Stat, ca în lumea răsăriteană, ci păstrează o viaţă proprie asupra căreia, mai degrabă, statul influenţează în măsura în care guvernează. Acele raporturi juridice deosebite care decurg din el dau localitatea administratiei in sens strict: activitate vitala a Statului care urmareste afirmarii pure a constiintei sale, exprimarea vointei sale, realizarea acestei vointe.

44. — Acum, dacă domeniul relaţiilor externe în care intervine administraţia publică, astfel înţeleasă, este nedefinit, aceste raporturi, în sfera dreptului public, dacă unitatea lor se rafinează în unitatea scopului pe care şi-l propune administraţia; adică să intervină în efort

cei într-o anumită măsură. De aici provine teoria sarcinilor statului: în ea se pot distinge trei momente juridice. Primul este legat de nodurile economice cu care să asigure aceste scopuri: întrucât statul câștigă și cheltuiește, are propria sa economie (Staatswirthschaft) care corespunde unei doctrine speciale (Staatswirthschaftlehre). În al doilea rând, statul este responsabil pentru protecția juridică a drepturilor individuale, astfel încât sfera de activitate legitimă să fie imună și inviolabilă. Acea parte a administrației care urmărește să

atingă acest scop poate fi numită administrarea justiției în sens larg, ca protecție jurisdicțională (Rechtspflege}, și are o teorie corespunzătoare. Al treilea moment îmbrățișează un domeniu foarte vast al activității statului. element material al noţiunea de ea este societatea.Fiecare întorsătură a energiilor individuale, o creştere a forţei fizice, intelectuale şi economice a cetăţenilor, se află în corelaţie necesară cu creşterea puterii şi puterii statului.De aceea are obligaţie, derivând dintr-o condiție necesară a progresului său, să intervină în domeniul activității individuale; și, astfel, o astfel de intervenție este nelimitat multiplă, referindu-se la fiecare manifestare a vieții individului, implementându-se în asistența fiecăreia dintre întreprinderile sale. , în grija tuturor modurilor de dezvoltare.Întreaga activitate a statului în îndeplinirea acestei misiuni se numește „administrație internă” (Venealtung des Innerrì) și îi corespunde un sistem de principii și reguli (innere Verwaltung).1

45. — Acestea sunt contururile însumate ale marelui sistem. Ceea ce nici măcar nu corespunde conceptului italian de distincție între dreptul administrativ

Stein, op. cit., Partea generală, § II, p. 8-14.

și știința administrativă. Și, în primul rând, dacă acordăm atenție numelui, este imposibil ca „știința administrației” italiană să corespundă Verwaltungs-lehre a lui Stein, în ciuda unei analogii externe care, poate, a fost cauza neînțelegerii. Expunerea de mai sus demonstrează clar acest lucru. Este _

știința care îmbrățișează toată acea materie extinsă și complexă pe care Stein o subordonează administrației în sens larg și care este în antiteză cu voința și Zo-ul statului (legislație și suveranitate). Puterea executivă, așadar, {die Vollziehung), teoria completă a cuvelor statului {Verwaltung în sens strict) în cele trei părți în care se distinge {Staatswirthsehaft, Rechts-pflege, innere Verwaltung) formează obiectul Ver-loaltungslehre a lui Stein, care ar cuprinde deci nu numai (după școlile italiene) întreaga știință a administrației, în sensul lui Ferraris, ci și tot dreptul administrativ și o parte semnificativă a dreptului constituțional.

46. — De aceea, numele nu corespunde; hai sa vedem treaba. Aici asemănările sunt majore, dar diferențele sunt și esențiale. Sistemul lui Ferraris presupune o distincție fundamentală între știința administrației politice și sociale. V innere Verwaltung ar putea corespunde la prima vedere științei administrării sociale, dar dintre cele trei mari părți în care Ferraris își distinge știința administrației politice, nu găsesc nicio urmă în sistemul lui Stein, cu excepția Staatswirthschaftlehre care ar putea corespunde științei. a finantelor.

47. — Dar aceste asemănări sistematice imperfecte își pierd orice importanță atunci când se consideră o diferență substanțială în ordinea

tratamentului. Pentru Ferraris, știința administrației este concepută în antiteză cu dreptul administrativ: și este

a afirmat clar că nu este o știință juridică, ci un bun politico-social în sens strict. Acum susținem că știința Verwaltung-ului interioară, în înțelegerea autorului, rămâne o chestiune esențial juridică. De fapt, în conceptul lui Stein, diferitele laturi ale științei pe care le distinge sunt întotdeauna reduse la unitate într-un concept sistematic care le rezumă pe toate și acesta este Staatsrecht: acele doctrine speciale, prin urmare, sunt concepute ca părți ale unei astfel de științe, nici nu puteau să-şi piardă caracterul iniţial şi să rămână juridice. Dacă atunci, dincolo de această observație formală, luăm în considerare modul în care Stein concepe acea ingerință a statului care este ipoteza Verwaltung-ului interior, efortul de a o constitui ca bază legală este clar evident. De altfel, printre varietatea nedefinită de relaţii sociale în care intervine statul, Stein găseşte un principiu comun: necesitatea organică a unei astfel de intervenţii, ca condiţie necesară dezvoltării personalităţii statului. Să lăsăm deoparte dacă și cât de acceptabil este un astfel de principiu, dar este cert că, dacă este adevărat, rațiunea fundamentală a Verwaltung-ului interioară este obținută într-un mod perfect analog cu ceea ce distinge toate părțile Staatsrecht-ului” care, de asemenea, fără îndoială există.legal, adică ca explicații ale principiului personalității organice a. Stat.

48. — Deși există cu siguranță legături mai mari între sistemul lui Stein și cel al Ferraris decât cu cel al celorlalte școli, cu toate acestea, rămân diferențe atât de serioase și esențiale încât nu se poate spune exact că unul corespunde celuilalt. Deci, discuția de până acum ne permite să ajungem la o concluzie predominantă pe care am fost nevoiți să o stabilim cu sârguință ca fiind una diferită de ideile avute anterior în Italia. Și este că o „știință a administrației”

lustrația, > în sensul că în Italia a fost dată de cele două școli opuse, nu are un corespondent perfect în niciuna dintre școlile juridice străine: într-adevăr, într-un anumit sens se poate spune că conceptul de știință a administrației. în antiteză cu cea a dreptului administrativ nu există de fapt nicăieri în afară de Italia.

49. — Cu toate acestea, considerentele superioare, deși ajung la acea consecință importantă, permit și o alta care, într-o asemenea incertitudine a criteriilor, poate fi considerată dobândită de știința noastră și este aceea (în afară de diferențele firești de detalii).) există un conținut comun între școlile germanice și cele italiene: ambele recunosc un material special de tratare științifică în raport cu

aceeași temă. Pentru Gerber, vor fi acte ale vieții administrative ale statului cu caracter economic și social; pentru Stein, sarcinile statului pentru dezvoltarea vieții individului; pentru Ferraris, principiile dupa care statul va fi indreptat in actiunea sa sociala asupra dezvoltarii fizice, economice si intelectuale a societatii. Cu alte cuvinte, toată lumea recunoaște o doctrină a ingerinței sociale a statului.

50. — Și nu există nicio îndoială că această sferă de activitate a statului care constituie o parte atât de mare a vieții juridice și sociale a popoarelor moderne poate și trebuie tratată în așa fel încât să constituie în cele din urmă o știință autonomă. Și în acest sens, constatarea unei asemenea necesități și/sau a unei astfel de necesități constituie un progres nepreţuit pentru științele juridice și sociale. Divergențele dintre diferitele școli apar atunci când este vorba de a determina modul în care o varietate de subiecte speciale și vaste vor fi tratate de dreptul administrativ în raport cu știința specială cunoscută sub numele de administrație. Și avem două tipuri extreme aici. Potrivit unora (Gerber, Meyer), toate

Dreptul administrativ ar trebui să se ocupe numai de acest tip de activitate a statului, în exclusivitate: rezervând dreptului constituțional (Staatsrecht} toate chestiunile legate de organizarea administrației și a activității juridice în sens strict. Această teorie o considerăm excesivă și, mai ales, incompatibilă cu un buna distinctie sistematica a subiectului.atunci in ceea ce priveste scaderea partii generale a organizarii administratiei in sine din dreptul administrativ, va fi vreodata posibil sa intelegem statul actionand, chiar si in scopurile administratiei sociale, sa faca am avut? văzut modul în care este organizată administraţia economică.

51. —O a doua tendință opusă se regăsește în sistemul Ferraris,1 pentru care tot ceea ce se referă la activitatea socială a Statului ar forma obiectul științei administrației, în timp dreptul administrativ ar avea doar activitate juridică unică. a statului și mijloacele generale ale căror

1 Cu toate acestea, să ne grăbim să avertizăm că aprecierea ideilor acestui eminent scriitor trebuie să fie neapărat incompletă din aceste două motive foarte principale. Singurul lucru este că și-a dezvoltat ideile în monografii speciale, în timp el va stabili în mod specific în funcție de criterii sistematice dacă își află cu adevărat poziția și este potrivit pentru o tratare eficientă a unei chestiuni speciale, altele decât ideile Ferraris Annunziate. . din 1877 se ocupă în Italia de subiecte care sunt, s-ar putea spune, aproape în întregime noi: și era deja o mare și fericită îndrăzneală să le fi enunțat astfel, încât se putea aștepta de la autor un reconstrucția completă a tuturor detaliilor teoretice.

se serveste singur. Nu am putea accepta punctul de vedere al autorului potrivit căruia dreptul administrativ ar studia administrația în organismul său și știința administrației în acțiunea sa1 sau, după cum s-a exprimat recent, atribuirea dreptului administrativ a persoanelor și acțiunilor și rezervând res la stiinta administratiei. Rezervarea studiului acțiunii statului exclusiv științei administrației sugerează că atunci când statul rămâne în sfera juridică, trebuie neapărat să fie inactiv. Acum, aceasta ar fi o eroare cu adevărat gravă, deoarece dacă acțiunea presupune continuarea unui scop, îndeplinirea unei sarcini, alături de scopul și sarcina socială, cu siguranță nu i se poate refuza statului un scop și o sarcină juridică, ceea ce este într-adevăr acesta pentru noțiunea personalității sale mai esențiale decât este celălalt.

52. – Și că Ferraris însuși nu duce la această confuzie, în ciuda marii sale competențe, ar putea arăta cu câteva exemple particulare. Astfel, atunci când distinge părțile individuale ale științei administrației sociale și vorbește în primul rând despre interferența în dezvoltarea economică, el include grija teoretică dreptul privat al exproprierii din motive de utilitate publică. Acum ni se pare clar că, deși dreptul de expropriere nu trebuie să fie niciodată utilizat pe scară largă, cu atât mai mare este întorsătura dată acțiunii sociale a statului, în același timp sfera intrinsecă a instituției rămâne juridică, întrucât cele două pre

1 Statistica și știința administrației cit., p. 436-37.

1 Eseuri cit., p. 10.

presupunerile despre acesta sunt un drept individual pe de o parte* și un drept public pe de altă parte; iar faptul unei aplicaţii, oricât de larg făcute la instituţiile de natură socială, nu poate schimba natura intrinsecă a relaţiei. În trecut, sferele sociale în creștere trebuiau create pentru a funcționa ca agenți de publicitate; dar nimeni nu va spune așadar că ierarhia birocratică încetează să mai fie parte a dreptului statului și devine subiectul unei științe sociale sau economice.

53. – Din tot ce s-a spus, rezultă deja implicită concluzia pe care o considerăm de preferată asupra acestei probleme serioase, dificile și controversate. O determinare perfectă a limitelor atribuite dreptului administrativ ni se pare că se regăsește în sistemul lui Loening (vezi nr. 39) și deja menționată de noi în discuția anterioară (vezi nr. 18 și urm.). Dreptul administrativ răspunde de întreaga activitate juridică a Statului (minus jurisdicția civilă și penală), inclusiv de organizarea administrației și teoria mijloacelor generale de care dispune administrația. În ceea ce privește interferența socială, este necesar să se distingă: tot ceea ce constituie conținutul economic sau social al institutului va face parte din știința administrației, care va rămâne așadar o știință eminamente socială și nejuridică. Dar, întrucât interferența socială capătă apoi, deși derivat, forme juridice, este firesc și conform unei bune logici sistematice că ea se

încadrează în domeniul unei științe juridice care nu poate fi decât drept administrativ.

54. — Un exemplu practic va ilustra mai bine aceste concepte. Ar trebui statul să intervină și să se amestece în dezvoltarea mijloacelor de comunicare? Presupunând că trebuie să fie ingerat, care va fi calea? Va construi și cum ar trebui să construiască și să întrețină drumuri obișnuite sau de cale ferată? Quaio

va fi criteriul bucuriei publice: îl vom considera gratuit sau îl vom supune unui impozit și cum vom evalua acest impozit? Iată o serie de probleme a căror natură este evidentă în sine ca socială și în care criteriul juridic nu are nicio legătură; este o evaluare complet economică pe care numai știința economică o poate și trebuie să o rezolve. Daca dai click pe aceasta, vei gasi modalitatea corecta de rezolvare a problemei, vei gasi un sistem juridic al celor mai bune modalitati de a comunica, vei stabili raporturi juridice intre provincii, municipii, persoane fizice, vei gasi normele legale necesare. de folosit și veți fi sigur de drumul corect. , declararea monopolurilor etc. Toate acestea sunt corecte: aici economistul nu mai are ce face; aici este vorba de discutarea și aplicarea legilor și principiilor legale,

55. — Astfel, pe lângă o știință a administrării sociale, trebuie să existe și o lege a administrării sociale care va constitui o parte foarte importantă a dreptului administrativ în general.

56. — Aceasta este soluția rațională care credem că ar trebui stabilită ca scop al științei noastre în Italia; dar nu ar fi fost în conformitate cu scopul acestei lucrări și, să zicem, cu mijloacele pe care promotorul a fost capabil să le folosească, pentru a reconstrui știința pe aceste baze. După cum am spus cu altă ocazie cu privire la o altă lucrare asemănătoare celei de față1, întrucât era vorba de a expune sistematic principiile științei noastre, în starea în care se află ea în prezent în Italia, nu ni s-a părut oportun să doresc să facă o reconstrucție complet nouă, care să ignore complet precedentele științifice. Acest tip de lucru nu poate fi încercat decât după ce problema a fost elaborată temeinic. Acum oricine cunoaște condițiile în care se află

1 Vezi Principiile noastre de drept ctatitnziannl^ p. 10.

căci acum în Italia știința noastră va putea vedea clar că nu se poate spune că există un sistem de drept social administrativ. Prin urmare, în acest sens, lucrarea de față va crede că și-a atins suficient scopul, dacă poate servi drept punct de plecare pentru reconstrucția acestui sistem și pregătirea materialului necesar pentru aceasta.

Capitolul patru.

Partiția sistematică a științei.

57. — După cum este firesc, marea confuzie care a domnit cu privire la conceptul fundamental al științei și limitele sale și-a avut influența asupra împărțirii sistematice a științei, așa că se poate spune că fiecare autor are propriul său sistem, ceea ce constituie o piedică uriașă. la dezvoltarea înfloritoare a unei ştiinţe.

58. — Să menționăm pe scurt principalele dintre aceste sisteme. Unii deduc diferitele părți ale științei din însăși organizarea birourilor administrative; şi de aceea diferiţii agenţi, colegiile consultative şi cei cu litigii, ar constitui tot atâtea secţii de drept administrativ; subordonând apoi diferitele servicii care depind de administrație în raport cu atribuțiile conferite acelor funcționari sau acelor colegii. S-a spus, nu greșit, că o astfel de distincție ar fi analogă cu cea care studiază diferitele părți

dreptul privat de a recomanda judecătorilor care îl aplică

•sau. Și într-adevăr, o asemenea distincție ar provoca acolo mare confuzie și ar face ca diferitele aspecte ale administrației administrative să fie împărțite anorganic în ceea ce privește diferitele oficii care le-au fost încredințate.

sistematic, nu trebuie să uităm de poziția logică în care ne aflăm atunci: adică de a fi la limitele științei și fără nicio altă cunoaștere presupusă, alta decât cea a definiției și conținutului științei însăși; în timp ce la scriitorii generali, este clar, distinge, ca să spunem așa, a posteriori, adică având în vedere mai degrabă o știință făcută decât o știință de făcut.

61. — Prin urmare, trebuie să ne referim exclusiv la definiția științei și să deducem din aceasta, prin deducție, părțile constitutive ale acesteia. Dacă studiul juridic al activității statului constituie obiectul esențial al decretului administrativ, trebuie spus că, având în vedere elementele împărțirii, acesta se întemeiază pe același concept de activitate al statului.

62. — Și atunci constatăm, în primul rând, că pentru a desfășura această activitate, statul are nevoie în mod necesar de o organizare: vom studia ulterior această activitate în sine și în diferitele institute în care se desfășoară, atât în sensul de activitatea . politică și activitate socială; în al treilea rând, în sfârșit, având în vedere că această activitate poate în desfășurarea ei să prejudicieze dreptul sau interesul cetățeanului, vom studia apărarea juridică acordată în acest caz. Aşa se face că în acest fel marele subiect supus studiului nostru s-a împărţit firesc în trei mari părţi: prima, organizarea administraţiei; a doua, a activitatii administrative; a treia a apărării drepturilor individuale faţă de a

cincea administraţie. Pe măsură ce apoi aceste părți în minori mari le subdivizați treptat

idano, n-ar fi cazul să-l menționăm acum, se va spune ca un preambul la aceste trei mari secțiuni în care ne-am împărțit știința.

Cartea a doua.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII.

A) BIROURIILE ADMINISTRAȚIEI CENTRALE.

Capitol unul.

Organizarea administrației în general.

63. — Statul, în general, are nevoie de organe pentru a-și exprima voința și pentru a-și atinge scopurile: în acest sens, este organizarea administrației, care este una dintre formele prin care statul realizează.

scopurile sale, nu este decât una dintre formele speciale de organizare a statului. Iar ceea ce este tocmai organizarea Schimbatului face obiectul unei alte științe, cea mai asemănătoare cu a noastră, adictă dreptului constituțional, care determină limita sistematică prin care se împarte tratamentul materiei între cele două științe și pentru care studiul. a unui organ al statului face obiectul dreptului administrativ mai degrabă decât al dreptului constituțional și reciproc.

64. — De aici se poate deduce un prim criteriu, că, în orice caz, activitatea pe care statul o desfășoară și din care derivă noțiunea generală de admmisírazZong pul Mica, nu este efectul acțiunii separate a unui mic

Numai, dar presupune existența și cooperarea tuturor puterilor (vezi nr. 6), deși este cert că unele dintre puteri, și în special cea legislativă și cea judecătorească, au un obiectiv mai mare și niciodată de anvergură decât acela de a contribui. partea lor în administrarea statului. Astfel, dreptul administrativ poate ignora discuția despre organizarea lor.

65. — La cerere resta per gli organi del potere esecutivo : e per essi la soluție efectivă, che nu a dat molti scrisori, a fost tale che quest'argomento ora a fost compreso interamente nei limiti del diritto costituzionale, or interamente nei limiti del diritto amministrativo . Cu toate acestea, un criteriu distinctiv, totuși naturalmente formal, există e poate esprime în acest mod. Alcuni degli organi del potere esecutiv derivă din autoritățile lor din costituzione imediată și sunt, în alți termeni, o emanare directă a sovranității dello Stato: ar trebui să fie la coroana și la gabinet, așa cum ar fi completat necesar pentru acțiunea prerogativelor. quella. A questo titlu, e deoarece a appunto l'ordinamento della sovranità è obietto del diritto

costituzionale, cegli organi stano nei limiti di quest'ultima scienza. Gli altri organi invece, unde si attua l'amministrazione pubblica, e che, lungi dall'essere un'emanazione diretta della sovranità, derivano l'autorità loro dagli organi costituzionali, sunt naturalmente obietto del diritto amministrativo.

66. – Între aceste organe există diferenţe esenţiale care trebuie remarcate chiar acum, deoarece ele servesc drept bază în subdiviziunea sistematică a acestei părţi. De altfel, aceste organisme, prin care statul își manifestă și pune în aplicare voința, ar putea fi persoane fizice sau, pe scurt, dragi mari entități morale, constituite din circumscripțiile teritoriale cu personalități.

legale. Și pentru că exercitarea unei funcții publice este transferată într-o persoană fizică dă noțiunea de funcție publică» astfel am avea o primă distincție majoră a organizării administrației în două părți, adic a funcțiilor publice și circumscripții teritoriale. Funcţiile publice se disting apoi după ce sunt înfiinţate în centrul statului, destinate conducerii unice şi supreme a serviciilor publice: şi acestea sunt birourile administraţiei centrale; sau conform cărora sunt repartizate în teritoriu, constituind astfel oficiile administrației locale" în care ultim caz se înțelege bine a priori cum acțiunea lor și scopurile pe care trebuie să le adauge sunt legate de acțiunea și scopurile teritoriale. circumscripţiile electorale şi organele administrative cărora le dau viaţă. Astfel, fiind potrivit pentru o bună explicație a problemelor să nu separe studioul acestor două moduri în care este organizată administrația locală, nu ne-am împărțit această parte a studioului nostru în secțiunile de probleme de îngrijire, a căror principal obiectiv a fost să ordonării. de funcții publice" prin care se înființează administrația centrală; celălalt organele circumscripțiilor teritoriale, dar în această ultimă secțiune vom include și birourile publice ale administrației locale, secție pe care cu o expresie cuprinzătoare o vom numi: sistem de administrație locală. Iar avand in vedere diversele persoane care in orice calitate presteaza serviciu Statului, in conditiile in care statul insusi se afla intr-un raport juridic, studiul acestor relatii trebuie sa faca parte din celalalt sector al tarii.

Capitolul doi.

Funcții publice în general.

§ 1. – Noțiunea de funcție publică.

67. –Știm că administrația este organizată pentru implementarea anilor multipli ai Statului. Pentru implementarea acestor scopuri, statul transmite rolul anumitor persoane fizice, cărora le este încredințată o funcție publică, sunt funcționari publici; iar funcția publică poate fi definită ca acel ansamblu de sarcini pe care statul le încredințează unei persoane fizice pentru a îndeplini o funcție

relevantă pentru statul însuși, cu scop public, adică în interesul juridic sau social al comunității.

68. — Școala franceză, în funcție de definiția diferită dată, a crezut să introducă o triplă distincție între cei cărora statul le încredințează o funcție publică și a distins: autoretés, acoperiți cu o parte de suveranitate și cu dreptul de a da. Comenzi; angajații auxiliari care pregătesc comanda; agenţii care execută comanda: prin urmare; întocmirea ordinului (angajați), emiterea acestuia în numele statului (autorități), executarea fizică a acestuia (agenți). Această distincție fusese acceptată nu numai de doctrina italiană, ci și de legile noastre; iar în articolele 257 și următoarele. din Codul Penal trecut, a existat o distincție între „funcționar public” și „agent”,

inctie care este evident legata de acel doc- . Ale franceză la care ne-am referit.

9. — Distincția menționată mai sus nu ni se pare acceptabilă. De asemenea, indiferent de a considera că cele trei i-uri de pregătire, emitere și executare a

ordinea, ar putea fi disjunctă, dar nu este necesar, nici rațional, nici practic, ca acestea să fie disjunctive, distincția dintre autorități și agenți nu poate baza criterii obiective precise da, întrucât se poate spune în general că orice inferior poate fi executor material al 'ordinului, şi deci, agent> faţă de superiorul său; și, la rândul său, să fie învestit cu autoritatea de a da ordine, autoritate, cu privire la inferiorii săi. Prin urmare, în această privință, se poate spune că dispozițiile din art marchează progrese. 207 noul Cod penal, care, în sensul legii penale, consideră funcționari publici: I Cei cărora le sunt încredințate funcții publice.......3° Agenții forței.

publica. Din punct de vedere științific, nici această definiție nu ar fi corectă, deoarece, așa cum am avertizat la nr. 67, doar cei cărora le sunt „încredințate funcții publice” sunt funcționari publici; » dar are meritul de a fi înlăturat toate consecinţele practice din vechea distincţie a şcolii franceze.

70. — Teoria noastră, referitoare la determinarea funcției publice oficiale, și apoi a funcției publice, este completă, având în vedere un singur element, care de altfel este inclus în definiția noastră, inclusiv transferul de la Stat la organ. pe care îl folosește, are un scop public. Ar fi însă eronat să credem că noțiunea de scop public de îndeplinit este, fără îndoială, confundată cu protecția ordinii juridice între membri. Desigur, oriunde un organ al Statului acţionează pentru această protecţie, avem şi noţiunea de funcţie publică: dar o avem şi în acele cazuri de simplă activitate socială, în care statul acţionează însă nu cu scopuri exclusiv patrimoniale, adică. pentru realizarea utilitatii economice, dar in interes comun, precum, de exemplu, pentru serviciile postale si telegrafice, in intretinerea

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 51 trafic, în acordarea certificatelor de studii primite etc.

71. — Din cele de mai sus reiese și distincția, singura care prezintă interes științific în subiectul nostru, între funcționar public și angajat de stat. Fără a ajunge la definiții particulare ale acestei ultime expresii (ce se va face în altă parte, nr. 141), aici spunem că oricine se află în serviciul ei este un angajat al Statului, indiferent dacă are sau nu un job public.functie. Astfel, nu toți angajații din State sunt oficiale; iar pe de altă parte, nu toți angajații publici sunt angajați de stat, deoarece se poate întâmpla ca funcția publică să fie transferată către alte organisme, precum provincie și municipiu, dar și alte instituții, de origine pur privată, viță de vie, de exemplu, sau societate pentru exploatarea unei căi ferate, ai cărei angajați, în ceea ce privește menținerea siguranței publice în exploatarea drumului, sunt acoperiți de o funcție publică și, prin urmare, sunt funcționari publici.

§ 2. — Organizarea funcţiilor publice. Ierarhia administrativă.

72. — În ceea ce privește constituirea biroului, este necesar să se deosebească cea birocratică de cea colegială. În prima formă, responsabilul cu funcția publică este o singură persoană, fără interacțiune cu responsabilitatea, cu excepția exercitării aceleiași funcții direct sau indirect, prin subordonați, care la rândul lor au responsabilitate specială pentru sarcina transmisă, cu excepția o exercita fie direct, fie indirect. În constituția colegială însă, sarcina este transferată pluralității de oameni

infiintarea unui colegiu. Colegiul administrativ nu este persoană juridică, în sensul că nu are o existență autonomă, nici în scop patrimonial și nici pentru a se bucura de reprezentare proprie. Unitatea sa este pur și simplu administrativă, în sensul că deciziile, luate cu majoritate, nu sunt considerate ca emanând de la membrii individuali, ci din întregul colegiu, care de asemenea rămâne mereu același, în ciuda oricărei modificări a membrilor care o iau. inventa. Se spune că constituția birocratică este forma tipică a administrării active și forma colegială a administrației consultative. În general, se întâmplă așa: dar nu întotdeauna se întâmplă așa. Să lăsăm deoparte și faptul că acțiunea unei singure persoane, într-o formă birocratică, poate și trebuie recomandată (vezi n° 112), este important de menționat că, în sistemul nostru administrativ, nu lipsesc exemplele. de organe administrative active constituite colegial: astfel ar fi consiliul de miniștri, consiliul municipal și delegația provincială.

73. — Printre diferitele funcţii publice, scriitorii au introdus diverse distincţii sistematice, care sunt uşor de înţeles. Acesta este cel dintre funcțiile publice ale administrației centrale și administrația locală, despre care am menționat (vezi nr. 66); aceasta este distincția dintre birourile administrației generale, care vizează implementarea generică a unui ansamblu de servicii publice (ministere, prefecturi etc.) și administrațiile speciale, care au un scop exclusiv

limitat și un singur serviciu determinat (de educație). , sănătate publică, lucrări publice etc.). Această ultimă distincție are un interes sistematic, întrucât în această parte ne vom limita la a vorbi despre birourile administrației generale, întrucât este mai rapid să se ocupe de organizarea diferitelor administrații speciale, în ceea ce privește conținutul fiecăreia dintre lor.

74. — Dar cea mai caracteristică latură a organizării moderne a funcţiilor publice constă în ierarhie. Administrația modernă presupune în mare măsură necesitatea unei subdiviziuni continue și nedeterminate a diferitelor atribuții ale funcțiilor publice de resort. Exista o subdiviziune in functie de repartizarea teritoriala catre birourilor; există o subdiviziune datorită însuși faptului sistemului birocratic, pentru care sarcina este încredințată unei singure persoane, dar aceasta la rândul său o transmite birourilor din subordine. Această subdiviziune a funcțiilor publice, făcută din ce în ce mai mare în statele moderne, cu atât mai mare este concentrarea în cadrul statului a multiplelor servicii și niciodată strict între ținută Γ unitate de conducere; o asemenea diminuare, să zicem, ar produce anarhie, dacă nu ar exista o legătură între toate birourile subdivizate, conducând acţiunea lor înapoi la o unitate de criteriu, normă şi direcţie. Această legătură constă tocmai într-o relație de subordonare, prin care o funcție publică depinde de alta, și tot așa până la atingerea unei unități supreme, o unitate atât în raport cu subdiviziunea birocratică, cât și în raport cu subdiviziunea teritorială. Aceste rapoarte sunt subordonate actualei ierarhii administrative.

75. — Din această noțiune generală a legăturii ierarhice rezultă diverse consecințe. Dintre acestea, unele sunt deosebite, în funcție de natura variată și particulară a diferitelor servicii publice; sunt totuşi generale, aplicabile în mod specific oricărei manifestări a ierarhiei. Acestea din urmă trebuie să le explicăm aici; si se reduc la urmatoarele:

76. -1° Superiorul trebuie să se asigure în primul rând ca între diferitele funcții subordonate acestuia să se stabilească cea mai mare unitate de conducere posibilă: în acest scop are dreptul să formuleze reguli generice care co-

 aceasta se referă la un conflict de atribuții, facultate pe care legea o deferă direct prefectului. O excepție de la această Tigla este cazul în care legea însăși, determinând competența inferiorului, atribuie superiorului dreptul de a înlocui munca subordonatului: astfel, de exemplu, primarul este subordonat prefectului, sfera. a competenței sale este determinată de lege, dar legea însăși în art. 174 dă prefectului sau subprefectului împuternicirea, prin comisar special, să se ocupe de expedierea afacerilor întârziate.

78. – 3° Superiorul ierarhic hotărăşte în cele din urmă asupra conflictelor care pot apărea în cadrul oficiilor subordonate acestuia (vezi cartea VII, capitolul V), precum și asupra cererilor promovate de persoane fizice împotriva unui act al inferiorului care a prejudiciat. dreptul sau interesul lor, fără a prejudicia în primul caz de posibilă tentativă de acţiune judiciară (vezi cartea VII, capitolul VI).

Capitolul III.

Ministerele.

§1. - Concept general.

79. – Birourile administrației centrale și-au contopit unitatea formală în acea instituție în care se rezumă reprezentarea externă a suveranității statului, și anume în Rege.În timpuri străvechi șeful statului este organul suprem al administrației publice. . Dar știința noastră nu se preocupă de prerogativele care, în acest sens, aparțin șefului statului, din motivul sistematic care s-a spus

în locul său şi pentru care această materie aparţine dreptului constituţional (vezi ηυ 65). 1

80. –Unitatea administrativă a diferitelor servicii publice, care interesează știința noastră, se regăsește în schimb într-o instituție, caracteristică statelor moderne, situată în ministere: se poate spune că administrația centrală se sprijină în întregime pe ministerul. sistem. 11 conceptul de minister poate fi definit astfel: este o funcție publică destinată conducerii uneia dintre marile părți în care activitatea statului, exprimată în administrație, este împărțită organic.

81. – Trebuie stabilită în primul rând o distincție fundamentală între noțiunea de ministru din ordinea administrativă și cea din ordinea constituțională. Conceptul primului, așa cum l-am definit mai sus, este clar desprins de conceptul celui de-al doilea întrucât din punct de vedere constituțional ministrul răspunde, din punct de vedere juridic și politic, de prerogativele Coroanei, în fața Parlamentului? Această distincție nu numai că are o importanță sistematică, prin faptul că servește la împărțirea materiei propriu-zise între dreptul constituțional și dreptul administrativ, dar are și o importanță efectivă, prin aceea că răspunde la două laturi intrinsec diferite ale funcției ministeriale, care pot să fie uniți într-o singură persoană, dar să rămână întotdeauna distincti ca natură și scop. Confirmarea acestei afirmații este foarte notabilă în Anglia, unde, așa cum a fost admirabil demonstrat de Gneist, distincția dintre conceptul administrativ și conceptul constituțional de ministru dă loc și separarea efectivă între cele două funcții și în timp este eronată cu 1 2

1 Consultați ingredientele esențiale din capitolul. foile cărții. V din binecunoscutele Principii de drept constituțional, citate de mai multe ori, p. 4tìl și sftg Florența, 1889.

2 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional citate, nr. 299,

 care domină în jurul guvernării parlamentare în statele continentale,1 a însemnat că nu numai cele două birouri au fuzionat într-o singură persoană, ci și acele două scopuri despre care am spus că sunt complet diferite au fost confundate, o confuzie care a dus la foarte prejudicii grave aduse administrației, care, prin urmare, nu trebuie niciodată să facă obiectul unor ingerințe politice nejustificate.

82. — În adevăr, sistemul englezesc al unei separări efective a celor două birouri nu ne-ar fi recomandabil, deoarece lipsa tradițiilor ar crea un dualism periculos între ministerul constituțional și ministerul administrativ. Dar tocmai din acest motiv este cu atât mai necesar ca știința să țină clar în minte diferențele dintre acele diferite funcții și, pe de altă parte, ca obiectivele pe care ministerul, în orbita sa administrativă, trebuie să le stabilească să fie clar definite.

83. — E questi scopi possono riassumersi nel modo următor. Il ministero adempie principalmente ad o function che potremmo chiamare integratrice, per la quale la indefinita e grande varietà di pubblici uffici divisi e suddivisi, sia per il territorio, sia per la specialità delle incombenze, è poi ricondotta ad una grande unità. Questa unità este da un lato formale, in quanto, cioè trasmette ai singoli uffici quell'autorità onde essi agiscono in nome e per virtù della sovranità dello Stato. Questa unità este de asemenea efectivă, în sensul că ministrului imparțisce acele norme și criterii prin intermediul cărora calitatea acțiunii dei vari uffici pubblici și a determinat cu criterii analogi, și cospira armonică pentru ameliorul atingere a finilor tuturor administrației incombone. În acest sens al scopului ministerului, sunt toate riassumersi în această formulă: esso, în rap-

1 Pentru această parte ne referim la numerele 829 și 330 din Principiile noastre de drept constituțional.

port către toate birourile destinate acelei mari sfere de activitate publică care depinde de ea, reprezintă autoritatea ierarhică supremă, dotată deci cu aceleași drepturi și îndatoriri despre care am spus că derivă în general din noțiunea de ierarhie administrativă (vezi nr. 74).).). Există aici o observație foarte importantă de făcut, întrucât diferitele birouri de supraveghere, integrare etc., care țin de funcția superioară, coexistă în mod firesc cu celelalte scopuri specifice pe care biroul însuși trebuie să le adauge, în minister constituie însă esențialul. scopul existenţei sale, pentru care l-am definit ca organ suprem de integrare administrativă. Într-o ordine ideală perfectă, s-ar putea spune așadar că un minister nu administrează de fapt nicio afacere, ci le gestionează pe toate: este biroul suprem în ordinea ierarhică și își găsește însuși motivul de a fi în aceasta.

§ 2. — Criteriul organic al diviziunii ministerelor.

84. – Fiecare minister, am spus, cuprinde o mare parte, considerată autonomă, din activitatea statului. Care este conținutul și care sunt limitele funcțiilor încredințate miniștrilor individuali sunt determinate de izvoarele pozitive ale dreptului administrativ. Este însă necesar să evidențiem și să luăm în considerare cu atenție rațiunea organică care prezidează repartizarea întregii activități a statului între diferitele ministere, nu numai datorită inteligenței depline și complete a ordinii pozitive, ci și pentru a găsi în viața actuală. a statelor acele mari distinctii ale activitatii publice pe care le-am studiat din unicul punct de vedere abstract si stiintific in raport cu scopul si sistemul dreptului administrativ (vezi nr. 18 si urm.).

organizarea administratiei. 59

85. –Activitatea Statului, înţeleasă în sensul cel mai larg al cuvântului, este determinată în primul rând în aceste trei mari diviziuni: îngrijirea şi asigurarea relaţiilor cu statele străine; îngrijirea și asigurarea nevoilor interne ale statului; procura cele mai bune resurse pentru atingerea obiectivelor mai înalte. Cu toate acestea, aceste ultime două mari secțiuni ale activității statului sunt la rândul lor împărțite în două mari părți, prin însăși natura lor complet diferite, astfel încât să constituie un tot clar determinat și organic autonom. De fapt, scopurile pe care statul trebuie să le atingă pot depinde fie de conceptul de protecție juridică, fie de cel de ingerință socială: noțiuni pe care le-am studiat ca fiind fundamentale pentru dreptul administrativ (vezi nr. 18 cit.). Mijloacele pot consta apoi în unul dintre următoarele două: forța armată de care statul are nevoie să fie respectată în străinătate și pentru menținerea ordinii publice în interior; şi mijloacele economice care au ca rezultat organizarea finanţelor publice.

86. – Am obținut astfel, printr-o procedură riguros organică, cinci mari diviziuni ale activității statului, care ar include conținutul a cinci ministere fundamentale:

I Relaţii externe;

2° Menținerea ordinii juridice interne; 3° Interferența în relațiile sociale;

Forța Armată a 4-a;

5 Mijloace economice.

Ministerele deci, pe care le-am numi tipice, răspund acestor mari secțiuni ar trebui, după denumirile predominante în sistemele pozitive moderne:

I Ministerul Afacerilor Externe;

Ministerul 2 al Grației și Justiției;

al 3-lea Ministerul Administrației Interne;

al 4-lea Minister de Război; al 5-lea Ministerul Finanțelor.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. În Italia, problema primise practic soluții opuse: și existau precedente de înființare sau desființare a ministerelor atât prin decrete regale, cât și prin lege. Susținătorii competenței puterii executive se referă la principiul împărțirii puterilor, presupunând că pentru aceasta fiecare putere trebuie să fie autonomă în a-și da propria sa organizare internă. Chiar dacă lăsând deoparte considerația dacă este sau nu posibil să se acorde teoriei împărțirii puterilor un astfel de sens1, acest argument nu înlătură faptul că organizarea unei puteri, întrucât implică o determinare a regulilor de dreptul public intern, intră astfel în competenţa puterii legislative. Pe de altă parte, deoarece înființarea unui nou minister are efecte financiare, implicând noi cheltuieli și o repartizare organică diferită a celor vechi, care în acest sens pot scăpa de controlul Parlamentului, dar sunt încă competente, chiar dacă sunt desemnate drept lege . prevederea relevantă este improprie.1 2 În domeniul pozitiv, însă, cererea a fost truncata, contrar a ceea ce credem că este soluția juridică corectă, și legea privind reorganizarea ministerelor din 1888 în art. Am stabilit ca numarul si atributiile ministerelor se stabilesc prin decret regal.

89. — Constituţia internă a ministerelor este eminamente birocratică (vezi nr. 72). Ele sunt împărțite în general în direcții, care corespund cât mai multor ramuri ale serviciilor administrative în care se distinge ministerul și care, uneori, datorită importanței lor deosebite, constituie direcții generale, la rândul lor împărțite în direcții. Diviziile apoi pentru-

1 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional cit., nr. 95.

2 Pentru o explicație a acestui punct, vă rugăm să consultați cap. Cartea. IV, din Principiile noastre de drept constituțional cit. mai ales nr. 187.

Este artileria, a inginerilor, a leviilor și a trupelor, a serviciilor administrative.)

93. — Ministerul 3 al Marinei. Include, pentru marină, serviciile similare deja menționate pentru ministerul de război. Specializată: justiție militară maritimă. Anomalii: marina comercială, care teoretic ar depinde de ministerul agriculturii, industriei și comerțului. (Trei divizii: personal și serviciu militar; conscripție și corpuri RR. Echipaje; contabilitatea corpului și subzistența; trei direcții generale: de material, de artilerie și torpile, ale marinei comerciale.)

94. — Ministerul 4 și 5 al Finanțelor și Ministerul Trezoreriei. Distincția lor este mai degrabă abstractă decât concretă și, deși este declarată în dreptul nostru pozitiv (R. Decretul 26 decembrie 1877, nr. 4219), implementată incomplet în practică. Conceptul teoretic al distincției arhetipale: Ministerul Trezoreriei este responsabil de administrarea bunurilor statului și deci formarea bugetelor și funcționarea acestora, contabilitatea statului, datoria publică,

supravegherea veniturilor și cheltuielilor ar depinde de aceasta; Ministerul Finanțelor este responsabil de administrarea taxelor, impozitelor și taxelor. Aceste două ministere ale administrației financiare depind de: secretariatul general (personal, pensii și cheltuieli fixe, organele de drept etc.), contabilitatea generală a statului, conducerea generală a trezoreriei, trezoreria centrală, direcțiile generale de gabele, proprietatea și impozitele statului, impozitele și cartea funciară, datoria publică, administrarea fondului de depozit și împrumut și a fondului militar, precum și a parchetului.

95. — Ministerul 6 al Graţiei şi Justiţiei şi al ■ Supraveghează administrarea atât a justiţiei civile, cât şi a justiţiei penale (protecţia legii). Specializat: tot eib

toriu național în general și editura de stat în special (ingineria civilă); supraveghează comunicațiile și deci drumurile obișnuite și feroviare, canalele, râurile, lacurile, întreținerea porturilor și a farurilor. Este format din direcțiile generale de poduri și drumuri; a lucrărilor hidraulice, și a inspectoratului general al căilor ferate. Comunicarea etapelor logice legate de aceste servicii, sub forma unui minister special, precizează:

98. —Al 9-lea Minister al Poştelor şi Telegrafelor.

99. — al X-lea Ministerul Agriculturii, Industriei și Comerțului. Ar fi ministerul interferenței sociale prin excelență; de aceea cuprinde un domeniu foarte vast, dar mai degrabă în sensul de a studia, de a încuraja etc. Are grija economică a producției (agricole sau industriale) precum și circulația averii (instituțiile de credit, minus banca națională care depinde de Ministerul Finanțelor, bursele comerciale, greutățile și măsurile, cursul și marca metalelor prețioase). Nu depinde de statistica generală a statului, formează două direcții: afaceri generale, industrie, comerț și credit și o direcție generală de statistică.

100. — Ministerul al XI-lea al Învățământului Public. El este preocupat de perfecţionarea intelectuală şi artistică a oamenilor. Supraveghează învățământul primar (încredințat primăriilor); De el depind învățământul gimnazial și liceal, precum și muzeele, galeriile, monumentele și conservatoarele de muzică. Constituie o direcție generală de antichități și arte plastice, și patru secții, pentru învățământul primar și popular, pentru gimnaziu, pentru liceu și pentru tehnic.

§4.-11 Consiliul de Miniştri.

101. — Așa cum, prin dreptul constituțional, un institut cu personal propriu este format din miniștri individuali.

104. — Există în sfârșit chestiuni care, independent de motivele generice superioare, sunt atribuite în mod special Consiliului de Miniștri. Decretul R. din 26 august 1876 prevede în principal aceasta,

precum și diverse alte izvoare ale dreptului nostru. Astfel, Consiliul de Miniștri, potrivit art. 1 rezoluție: Io Pe probleme de ordine publică și administrație generală (vezi nr. 102); 2° Cu privire la temeiul legal care urmează să fie prezentat Parlamentului; 3° Despre tratatele internaționale și chestiunile care depind de acestea; 4° Despre relaţiile cu autoritatea bisericească; 5° La numirea în cele mai înalte funcții ale statului, senatori, consilieri de stat, ai Curții de Conturi etc. Caracteristică este și prevederea potrivit căreia Consiliul de Miniștri este competent să soluționeze conflictele dintre diferitele administrații, aparținând probabil diferitelor departamente ministeriale (vezi nr. 78).

105. – Consiliul de Miniștri are în frunte reprezentarea sa externă, care poate fi, când dorește, Regele, dar în mod normal Președintele Consiliului, a cărui preocupare constituțională este mai mult constituțională decât administrativă și de care se ocupă dreptul constituțional. 1 Președinția Consiliului de Miniștri va înființa un minister anume, căruia i-ar lipsi conținutul și va avea propriul secretariat autonom.

Capitolul patru.

Consiliul de Stat.

§ 1. – Precedentele istorice ale Consiliului de Stat. Ideea generală a administrației consultative.

106. – Consiliul de Stat modern intră într-o relație istorică de continuitate, cu o instituție cu care

1 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional, numerele 308 sau 313 și urm.

a doua carte.

Domnul .   ¡:i în antiteză unul față de celălalt

... n;iuira si domeniul de aplicare. Tendința statelor monarhice din Evul Mediu de a face din coroană centrul unic al oricărei puteri politice fusese necesară fără monarh, nefiind capabil să-și satisfacă individual multele prerogative inerente lui erau centralizate, el s-a înconjurat de competențe mintale și oameni versați, care, din punct de vedere juridic și pur și simplu consilieri ai lui, exercitau, de fapt, diverse funcții ale autorității regale. Așa sunt vechile Consilia regis medievale, care apoi, sub impulsul diferitelor cauze istorice, au suferit diverse transformări și dezvoltare.

107. –În Anglia vechiul Consilium //¿ì. Cu un sigiliu privat (pnvy Con neiC), a reunit fiecare putere și fiecare jurisdicție; totuși, deteriorarea autorității Parlamentului limitează mai întâi și apoi anulează orice încălcare a puterii sale în materie legislativă și financiară. Victoria dreptului comun și a jurisdicției obișnuite a Curților din regat limitează în limite înguste funcțiile judiciare ale Consiliului Privat, deja atât de vast. Ascensiunea cabinetului i-a luat functia de consiliere a coroanei in directia afacerilor politice.Din Consiliul Privat s-au infiintat efectiv cowW ^tees permanente, care

imbratisau diferite ramuri administrative: dar aceste comitete au acum propria lor autonomie. care îi deosebește complet de institutul din care au derivat; si mai mult, in ceea ce priveste scopul lor, sunt mai apropiate de conceptul de adevarate departamente ministeriale, decat de organe de administratie consultativa. Deci, deocamdată, se poate spune că Consiliul Privat din Anglia există doar cu numele: și se poate concluziona că conceptul modern de Consiliu de Stat ca organ suprem al administrației consultative din Anglia lipsește cu desăvârșire.

108. — Lucrurile au mers altfel în Franţa. Monarhia a concentrat toate puterile în guvernul central și în sine toate puterile guvernului central. Conseil du roi a reunit toate puterile statului, toate în explicarea autorității regale: în 1789 a fost împărțit în cinci Consilii minore care cuprindeau diferitele ramuri ale activității statului: afaceri externe, afaceri interne, finanțe, comerț. , dreptatea. Revoluţia suprimă instituţia, care reapare transformată dar foarte viguroasă în constituţiile consulare şi imperiale; în ele, a fost chiar corpul principal al centralizării administrative și politice absolute care a caracterizat acea epocă, prin urmare nu numai că a avut întreaga direcție supremă a afacerilor administrative, ci a devenit și Curtea Supremă de jurisdicție administrativă și a intervenit în altă parte a puterii legislative. , redactând legi și susținându-le în fața Camerei. În sistemul actual, Consiliul de Stat francez este mult mai potrivit concepției moderne de organ administrativ consultativ, care și-a pierdut toate puterile legislative și constituționale, și având scopul de a consilia administrația centrală, păstrând în continuare atribuțiile de conținut administrativ. .

109. — În ceea ce privește aceste ultime funcții, le putem ignora complet. Lăsând deoparte întrebarea fundamentală, dacă competența administrativă este învestită unui colegiu de ordine executivă, cert este că, chiar dacă această ipoteză este admisă, funcția Curții Supreme de jurisdicție administrativă nu mai este atribuită în mod obligatoriu Consiliului de administrație. de stat, dar trimiteți-vă la instanțe speciale, așa cum se practică în Germania, de exemplu. Cu toate acestea dorim să spunem că aceste funcții depind de conceptul general de lege sau de lege

organ administrativ nu are neapărat legătură cu ideea și scopul unui Consiliu de Stat: pe<T este mai potrivit să amânăm discuția la locul potrivit al acestei chestiuni. Statul este organul suprem organ consultativ al administrației centrale.

110. — O instituție astfel înțeleasă se poate spune în general că se găsește în toate statele moderne reprezentative, cu excepția Angliei și Belgiei. Dar, pentru prima, trebuie remarcat, pe de o parte, că constituirea colegială a conducerilor unor departamente ministeriale poate compensa într-un anumit fel scopurile unei instituţii consultative; iar pe de altă parte interferența socială mai mică a statului englez, în raport cu statele continentale, și centralizarea

minimă a acestor funcții, precum și distincția între scopurile politice și administrative limitate ale departamentelor ministeriale, din acest motiv mult mai puțin necesitatea unui organ consultativ central suprem. Când se află în Belgia, eșecul instituției trebuie pus pe seama unui motiv politic anume, adică urii naționale foarte vie care a rămas în acel popor împotriva instituțiilor folosite de stăpânirea napoleonică la momentul invaziei; iar Consiliul de Stat a fost tocmai una dintre aceste instituții și, poate, cea mai nepopulară.

111. — Mai puțin decât aceste două excepții explicabile, Consiliul de Stat este în vigoare în toate guvernele reprezentative, ceea ce constituie deja a priori un motiv serios în favoarea sa, întrucât demonstrează corespondența dintre instituție și condițiile în care acestea. se regăsesc administraţiile de astăzi. Teoria pe care s-a întemeiat se bazează pe baza că în general conceptul de administrație este activ și acest opus celui de am.

1 Vezi cartea a VII-a în general şi cap.în special. VI al acestuia.

 minister consultativ, dintre care Consiliul de Stat este expresia cea mai mare și cea mai caracteristică. Scopul administrației consultative este de a ilumina administrația activă; şi întrucât, după cum sună un aforism binecunoscut, Trezirea este de unul, sfatul este de mai mult, rezultă că administrarea activă se sprijină pe sistemul birocratic, care, după cum am văzut, presupune unitatea agentului; administrația consultativă se bazează în schimb pe sistemul colegial pe care l-am menționat și noi (vezi nr. 72).

112. —Este clar că acțiunea aparține unei singure persoane, fie și numai pentru principiul răspunderii. Dar chiar și acțiunea unuia trebuie să fie sfătuită, chiar și fără ajutorul vreunui organism consultativ. Din acest punct de vedere exclusiv formal, teoria care pune ideea de administrație activă în contrast cu cea de administrație consultativă pare să fie greșită în a presupune că în orice act al administrației publice acțiunea și sfatul sunt separate, aproape ca și cum, am repet, fără intervenția unui complet, acțiunea administrativă trebuie neapărat să reușească fără consultare.

113. — Adevărul este că acțiunile administrative trebuie întotdeauna recomandate; iar agentul este întotdeauna responsabil pentru sfaturile care au determinat acţiunea. Acest lucru în general: în special, există chestiuni care, din diferite motive, nu necesită neapărat o determinare atât de rapidă încât acțiunea trebuie să urmeze imediat sfatul. Acestea sunt subiecte care, prin importanța lor, necesită o maturitate care slăbește din viteza care se sacrifică: sunt chestiuni care necesită înalte abilități tehnice speciale, pe care foarte frecvent ministrul le poate baza pe competențe personale atât pentru vastitatea cât și varietatea afacerilor din el angajați, ambele, în State

Parlamontari, din rațiunea politică care îi determină numirea în funcție.

114. — Nu-i de ajuns. Știm că biroul ministerial este în principal un birou de integrare și că una dintre modalitățile principale în care se

desfășoară acest birou este emiterea de reguli generale legate organic între ele și în armonie cu întregul sistem legislativ și administrativ al Statul . Un astfel de vot, pentru că este demn de îndeplinit, este dezbaterea și discuția unui colegiu de oameni special versați în această funcție care, prin forma dispozițiilor emise, este aproape legislativă^

115, - Toate aceste motive justifică suficient insistența unui Consiliu de Stat, o adunare solemnă de funcționari a cărei competență și valoare, care ar trebui prezumate ca fiind foarte mari, nu sunt sporite decât prin însuși faptul de a face parte din a. colegiu în care acea competență continuă crește și acea valoare este revigorată și întărită, devenind astfel cea mai bună manifestare a înțelepciunii administrative a statului și a tradițiilor bune și corecte. Vechea și acum vulgară obiecție care este adresată instituției, indică, prin intermediul unei astfel de limitări, libertatea și, prin urmare, responsabilitatea agentului, care în cazul nostru este ministrul, a fost deja demonstrată ca inexistentă de către majoritatea scriitorilor . De altfel, este suficient să reflectăm că ministrul care pune la îndoială opinia Consiliului nu este niciodată obligat să o urmeze, să se convingă că ministrul, menținându-și întreaga libertate, își păstrează și întreaga responsabilitate. Sfatul oamenilor competenți luminează, dar nu leagă judecata agentului, care, fiind în contact direct cu nevoile practice, are modul de a compara opinia, teoretică totuși de autoritate, cu cerințele vieții administrative.

§2. – Organizarea Consiliului de Stat.

116.– În ceea ce privește componența sa, art. 1 din legea în vigoare (text consolidat publicat prin Decretul Regal 2 iunie 1889, nr. 6166) declară că Consiliul de Stat este format din președinte, patru președinți de secție, treizeci și doi de consilieri, opt arbitri, un secretar general și patru secretari de sectie. Consilierii și președinții sunt, strict vorbind, adevărații membri ai Consiliului: legislația noastră nu permite, ca și cea franceză, așa-zișii consilieri în funcție extraordinară, care sunt în general înalți funcționari ai ordinii administrative sau judiciare, care sunt chemat să facă parte din Consiliu cu voce deliberativă în treburile în care sunt deosebit de competente: un sistem care nu poate fi aprobat întrucât în anumite cazuri poți servi drept jumătate din ministru pentru a obține decizii favorabile scopurilor sale, dar care ar putea să fie aplicat util, lărgând sfera categoriilor de persoane cărora li se poate apela, atunci când vine vorba de a-l ajuta pe ministru în elaborarea proiectelor de legi sau în întocmirea regulamentelor organice, raport de sarcini al cărora se poate întâmpla cu ușurință ca Consiliul, în componența sa obișnuită, îi lipsește suficientă competență specială. – Arbitrii instruiesc treburile care le sunt încredințate de președinți și au vot deliberativ în treburile cărora sunt raportori: vot consultativ în toate celelalte cazuri: art. 7.1

1 Italiei îi lipsește o instituție foarte caracteristică specifică Franței, precum cea a Auditorilor de la Consiliul de Stat, categorie

formată din cei interesați să intre în cariera administrativă și care, în timp ce ajută la activitatea Consiliului, pregătesc materialele pentru decizii, sau raportare asupra anumitor treburi etc., pe de altă parte dobândesc practică administrativă și sunt educați la o școală bună, astfel încât să constituie un semințe de funcționari excelenți.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 75 parțialitatea consilierilor, declarându-i imobile, cu excepția cazului în care există motive serioase a căror implicare este gelos constatată. Kart oferă un astfel de scop. 4: Președinții și consilierii de stat nu pot fi revocați, nici suspendați, nici puși în pensionare oficială, nici înlăturați în orice alt mod, decât în cazurile și cu îndeplinirea următoarelor condiții: Ei nu pot fi repartizați într-o altă funcție publică decât dacă cu consimţământ; 2° Nu pot fi pensionați din funcție decât dacă, din cauza bolii sau a slăbiciunii sufletești, nu mai sunt în măsură să își îndeplinească în mod adecvat atribuțiile funcției; 3° Nu pot fi suspendați decât pentru neglijență în îndeplinirea atribuțiilor lor sau pentru comportament neregulat și condamnabil; 4° Nu pot fi revocați din funcție decât dacă au refuzat să îndeplinească o îndatorire a funcției lor impusă prin legi sau regulamente; atunci când au dat dovadă de neglijență obișnuită sau cu fapte grave și-au compromis reputația personală sau demnitatea colegiului de care aparțin. Măsurile prevăzute la alin. 2, 3 și 4 din prezentul articol trebuie emise prin decret regal, la propunerea motivată a ministrului de interne, după audierea Consiliului de Stat în secțiunea plenară și după deliberarea Consiliului de Miniștri. Referendarii și personalul de secretariat sunt numiți prin decret regal la propunerea ministrului de interne: li se aplică dreptul administrativ comun în ceea ce privește numirea funcționarilor publici.

118. - În ceea ce privește procedura în tratarea problemelor consultative (nu trebuie să ne ocupăm aici de atribuții contencioase (vezi nr. 109), competența Consiliului este activată prin comunicarea făcută de ministru, cu decretul său, prin transmiterea faptelor și întrebărilor specifice despre care clientul le adresează

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 77 distincția nu mai avea nicio importanță practică. De asemenea, este de remarcat faptul că în cazul în care o afacere atinge competența mai multor secții, președintele are facultatea de a forma comisii speciale, pentru soluționarea acelor întrebări, și care sunt compuse din consilieri de la diverse secții (art. 20) .

§ 3. - Puterile Consiliului de Stat.

119.— O primă distincție pe care am menționat-o și care este reprodusă și de lege, în ceea ce privește competențele Consiliului de Stat, este cea a competențelor consultative și contencioase: despre prima vom vorbi aici doar (vezi nr. 109). De Gioannis1 adaptează și alte categorii de atribuții în materie legislativă: spunem că acest lucru este de prisos, suntem de acord și pentru această parte, mai ales că Consiliul de Stat dă avize specifice pentru a propune legea pe care vrea să o facă un ministru, nu explică nimic. altfel. altă funcție decât consilierea șefilor administrației centrale și nici nu există niciun motiv pentru a justifica o diferență intrinsecă. O distincție însă, cu adevărat fundamentală, în ceea ce privește exercitarea competențelor consultative, constă în aceea că solicitarea de

consiliere poate fi necesară sau facultativă pentru ministru, în funcție de faptul că aceasta este impusă sau nu prin lege. distincția, care decurge din articolele 10 și 12 din lege, are această consecință foarte gravă, că dacă opinia a fost de lege certă, iar dispoziției îi lipsește formula, impusă de lege (art. 11): „auzind părerea Consiliul de Stat, » prevederea în sine ar fi neconstituțională, iar magistratul ar trebui să nege respectarea acesteia.

1 op. cit, § 1255, voi. III, p. 19.

13 mai 11,1 și numai la aceste chestiuni ar trebui sesizată, disponibilă la nr. 3 cit. ;

4° Cu privire la contestațiile adresate Regelui împotriva legitimității măsurilor administrative asupra cărora s-au epuizat chestiunile de reparație și nu pot fi propuse ierarhic. Aceasta disponibilă, conform înțelegerii, poate fi conectată la problema contenciosului administrativ. Aici vom sublinia că, în timp ce, în conformitate cu sistemul nostru de drept, împotriva „legitimității măsurilor administrative” se poate solicita o acțiune judiciară reală în fața magistratului obișnuit, cetățeanul se poate folosi și, în mod preliminar și subsidiar, de dreptul ierarhic. recurs cu care se obține revocarea actului nelegitim de către aceleași autorități ale puterii executive. 11 grad maxim al acestui recurs în linie ierarhică este apelul la Șeful statului, și tocmai pentru decizia acestor recursuri n° 4 cit. solicită avizul necesar al Consiliului de Stat, adăugând în ultimul alineat al art. 12 că atunci când prevederea este contrară avizului Consiliului de Stat, Consiliul de Miniștri trebuie să fie audiat și să fie confirmat în ceea ce decretul regal. Aceasta este o interpretare pe care o considerăm adevărată a actualei prevederi: avertizăm, totuși, că se datorează unor controverse serioase.1 2

1 Acesta este textul acestui articol: „Exequátur ɵ placet regio și orice formă de acord guvernamental pentru publicarea și executarea actelor autorităților bisericești sunt desființate. Totuși, până la dispoziție contrară..., actele acestor Autorități care privează destinația de bunuri ecleziastice și acordarea de beneficii majore și minore, cu excepția celor ale orașului Roma, rămân supuse exequáturului regal și a locurilor de plasament și suburbane. »

2 Avertizăm încă o dată că, pentru a înțelege pe deplin chestiunile, soluționarea litigiului trebuie soluționată

Nu

hun A DOUA.

12L — Aceste patru cazuri de avize necesare sunt, după cum am spus, prevăzute dulia lege organică. Dar arta. 1, în enumerarea lor, adaugă: «pe lângă cazurile în care votul Consiliului de Stat este solicitat prin lege, > Aceste cazuri apar foarte frecvent în toată seria nu mică de legi administrative: deci o enumerare coni* pită. ar fi aici un lucru enervant și steril. Dar, pe de altă parte, se cuvine să amintim unele dintre cele mai caracteristice cazuri în care, în virtutea unor

legi speciale, se solicită în mod necesar avizul Consiliului de Stat, grupând organic aceste cazuri după unicul criteriu de care depind:

1° Avizul Consiliului de Stat se poate spune, în general, că este obligatoriu necesar în toate acele măsuri prin care autoritatea centrală își exercită protecția juridică asupra administrațiilor organelor administrative locale. adică a provinciilor și coma и i (contestații împotriva decretelor prefecturale de anulare a hotărârilor municipale și provinciale, art. 165, 222, Com. ô prov. Legea; anularea reglementărilor pentru taxele și impozitele municipale, și poliția de construcții și locală, art. 167;contestații împotriva hotărârilor consiliului administrativ provincial, art.172 etc.);   _ ^|

2° În materie de administrare a bunurilor statului, conform legii în vigoare (17 februarie 1884): deci asupra proiectelor de contracte când acestea depăşesc 40.000 de lire dacă urmează să fie stipulate în urma licitaţiilor publice, sau 8000 de lire dacă urmează să fie stipulate în urma negocierilor private (art . 9, loc. cit.), privind înstrăinarea bunurilor imobile de stat, cu privire la reglementările privind serviciile ce urmează a fi prestate economiei (art. 16);

3° La întrebările pentru declarația publică

administrativ: și trebuie să avem în vedere și recenta dispoziție a art. 28 din legea organică însăși. Vezi aprox. 'ib. VII, capitolul. TU.

organizarea administratiei.

utilitate în scopul exproprierii silite (art. 12, Legea 25 iunie 1865);

4° În materie de lucrări de binefacere: în caz de dizolvare prin decret regal al administrării acestora (art. 46, Legea 17 iulie 1890); a înființării de noi instituții (art. 51); de anulare a hotărârilor sau măsurilor (art. 52); a reformelor în administrație și a modificărilor în scopul instituțiilor (articolele 62, 63, 67)* 122. — În ceea ce privește cazurile de avize facultative, se poate spune că nu există nicio chestiune care să nu poată fi supusă de către ministru avizul Consiliului în orice ramură a administraţiei publice. Articolul I din lege, dupa sa se stabileasca la nr. 1 ca Consiliul de Stat isi da avizul in toate cazurile in care votul sau este prevazut de lege (avize obligatorii), continua sa dispuna si: 2. Dă aviz peste propunerile de legi și asupra treburilor de orice fel pentru care este chestionat de miniștrii regelui; 3° Formulează acele proiecte de legi și regulamente care îi sunt încredințate de către Guvern. După cum se vede, întotdeauna în sensul puterii, ministrul nu poate cere niciodată un aviz Consiliului, mai ales să propună o lege care intenționează să o prezinte Parlamentului, dar puteți cere și Consiliului să formuleze chiar proiectul. . . Această facultate este un ajutor valoros miniștrilor, mai ales în forma parlamentară, întrucât trebuie folosită la elaborarea de legi care sunt formulate de un consiliu de oameni de mare valoare și mare competență. În Italia, în cazuri rare, ministerele responsabile de stat preferă ca semnăturile lor să fie completate conform legii

'.la angajatii departamentului lor, redactori fara experienta; a preceptelor legislative, sau a unor comisii speciale, numite de la caz

la caz, care, deși sunt compuse din oameni competenți, nu au acea unitate și omogenitate care se regăsesc bine într-o per-

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 83 citat de administrație corespunde strict cu ceea ce a fost aprobat de Camere. Această parte a studiului depinde în mod firesc de dreptul constituțional.1

124. – În ceea ce privește componența Curții de Conturi, aceasta, potrivit legii noastre organice (14 august 1862), este formată dintr-un președinte, doi președinți de secție, doisprezece consilieri, un procuror general, un secretar general, douăzeci de contabili. (art. 2). Preşedinţii şi consilierii ar reprezenta în principal elementul juridic al instituţiei; contabilii, elementul tehnic: aceștia examinează cifrele și calculele din punct de vedere contabil, consilierii compară conturile verificate cu dreptul financiar. Cu toate acestea, contabilul se încadrează în mod excepțional în elementul juridic întrucât are vot deliberativ în treburile pentru care este raportor (art. 9). Procurorul general îl reprezintă pe procurorul la Curtea de Conturi: în legătură cu atribuțiile de contencios care revin și Curții și pentru care se efectuează o adevărată interogare între stat și funcționarul ale cărui conturi sunt în curs de examinare. Secretariatul se ocupa de inregistrarea documentelor si de expedierea materiala a afacerilor.

125. – În ceea ce privește modalitatea de numire a funcționarilor cu care concluzionează Curtea, amintim disputa științifică, la care răspunde o diversitate în legislație, astfel încât se impune a se trimite o asemenea numire la puterea legislativă sau la puterea executivă. .1 2 În Italia se urmează sistemul din urmă, dar cu temperamente și garanții. Președinții și consilierii sunt numiți prin decret regal, propus de ministrul finanțelor, dar aprobat

1 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional. Nu. 220 și următoarele

2 A se vedea Principiile noastre de drept constituțional, loc. cit.

organizarea administratiei. 85 persistă în condamnarea sa, o viză condiționată. Deoarece Parlamentul este judecătorul final în aceste întrebări, Curtea comunică la fiecare cincisprezece zile birourilor celor două Camere lista înregistrărilor făcute cu rezerve (a se vedea articolele 13 și urm. din lege); 2° Curtea constată și verifică situația finală a diferitelor ministere, privind regularitatea exercițiului financiar deja închis: verificare și verificare care, însoțite de rapoartele aprobate de secțiile comune, transmise de Parlament împreună cu proiectul de lege pentru definitivă. decontarea bugetului (articolele 28 și următoarele, Legea organică; articolele 70 și următoarele, Legea contabilității).

128. – Competențele administrative ale Curții de Conturi sunt: I Supravegherea încasării veniturilor 1 pe care Curtea, fără a aduce atingere controlului exercitat * de către administrația activă (Oficiile Finanțe, Direcția Generală a Trezoreriei, Oficiul General de Contabilitate) , exerciții asupra tuturor încasărilor efectuate de agenții statului (articolele 22-25); 2° Supravegherea valorilor mobiliare care trebuie furnizate de către agenții contabili ai statului, prin aplicarea avizului pe documentele cu care se aprobă, se

reduc, se transportă sau se anulează valorile mobiliare în sine (articolele 26, 27); 3° Plata pensiilor (art. 11) conform prevederilor legii în materie (a se vedea mai jos, cartea Ili, cap. VI, § 3); atribuție care, spre deosebire de toate celelalte enumerate până acum, are un caracter de supraveghere asupra administrării financiare, dar se poate spune că este un serviciu cu adevărat autonom care a fost încredințat unui organ colegial care răspunde de problemele contabile; 4° Verificarea dacă bonurile de trezorerie (biletele la ordin pe care statul le emite către

1 Această atribuție a Curții tuturor părților este inclusă în funcțiile sale constituționale, întrucât completează supravegherea cheltuielilor cu supravegherea veniturilor.

scopul și componența lor, concentrându-se mai mult pe cele aparținând ministerelor de administrație internă și care sunt deci mai strâns legate de știința noastră.

131. — La Ministerul Afacerilor Externe: Consiliul Contenciosului Diplomatic (R. Decretul 17 februarie 1883, n° 1236): are scopul de a da opinii cu privire la relaţiile cu statele străine; Este alcătuit din cincisprezece consilieri numiți de rege și prezidați de ministrul de externe.

132. — La Ministerul de Război: Diferitele comitete speciale de armament (de artilerie şi ingineri, de infanterie şi cavalerie, de sănătate militară, de stat major, de carabinieri).

133. — La Ministerul Marinei: Consiliul Superior al Marinei Io Zi (vezi R. Decretul 30 decembrie 1866, nr. 3482, şi R. Decretul 6 iulie 1885, nr. 2613); 2 Consiliul Superior al Marinei Comerciale (R. Decret 18 august 1885, nr. 3596) cu comitet permanent.

134. — La Ministerul Trezoreriei: Consiliul Contabililor (R. Decretul 21 iunie 1886, nr. 3182): se ocupă de principalele chestiuni referitoare la contabilitatea statului; Este format din Secretarul Trezoreriei, Președinte, Contabilul General, Vicepreședintele, Inspectorul General de Contabilitate și toți Directorii șefi de Contabilitate din toate ministerele individuale.

135. — La Ministerul Graţiei şi Justiţiei: Comisia pentru numirea şi promovarea magistraţilor judecători şi pentru mutarea judecătorilor cu rang şi salariu egal (R. Decret 4 ianuarie 1880, nfl 5230, modificat cu R. Decret 14 decembrie 1884). , nr.2807); este format din patru consilieri și un funcționar din cadrul ministerului public la Curtea de Casație din Roma, i. care sunt citite de aceeaşi Curte Supremă an de an.

 industrie de stat, creşterea animalelor şi agricultură. Pentru componență, comparați articolele 4 și 5 din

Decret; al II-lea Consiliul Industriilor şi Comerţului (R. Decret 8 decembrie 1878, nr. 4638).

139. — La Ministerul Învățământului Public și Consiliul Superior al Învățământului Public (Legea Învățămîntului Public, 13 noiembrie 1859, articolele 6 și urm.; Legea 17 februarie 1881, nr. 51): întocmește și examinează proiecte de legi și regulamente referitoare la învățământul public și își dă avizul cu privire la problemele legate de predare și administrarea școlii, examinează manualele școlare și programele didactice, dă vot consultativ cu privire la sancțiunile disciplinare aplicate profesorilor în general; exercită competența asupra sancțiunilor disciplinare care se aplică profesorilor universitari care implică suspendări mai mari de două luni și exercită numeroasele puteri înalte asupra concursurilor universitare, posturilor didactice libere etc., care decurg din lege și regulamente. Este alcătuit din ministrul președinte și 32 de membri, 16 numiți prin decret regal și 16 (4 per facultate) de către un organism electoral format din toți profesorii ordinari și extraordinari ai Universității și ai institutelor superioare.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 91 activitatea sa fizică şi intelectuală pentru a-şi obţine mijloacele economice de existenţă;

14'2. — Prin această definiție, ajungem să excludem din noțiunea de angajați, care stă la baza teoriei noastre, mai multe categorii de oameni care prestează și servicii statului. Astfel, de exemplu, angajații Casei Regale, deși deservesc o instituție publică, nu se încadrează în definiția noastră pentru că sunt plătiți direct la bugetul de stat. Însă cea mai mare categorie de angajați la care prezentul teoretic nu se referă decât cu modificări deosebite este cea a celor care servesc statul cu remunerație permanentă. În general, acestea sunt toate funcțiile elective din administrațiile locale, precum jurați, membri ai multor consilii locale pentru sănătate, învățământ public etc.: despre această categorie vom vorbi separat, la finalul acestei teorii (vezi . cap. VIII). În fine, trebuie observat că acel alt element al definiției noastre pentru care teoria îi privează doar pe cei care fac serviciul statului profesia lor, exclude categorii mari de persoane dragi care prestează serviciu statului și sunt plătiți, dar acest serviciu. nu este întreprins de bunăvoie sub forma unei profesii obișnuite: aceștia sunt cetățenii chemați să slujească Statul ca soldați cu forță redusă în virtutea serviciului militar obligatoriu.

Capitolul doi.

Natura raportului juridic dintre salariat și stat.

143. — Salariatul, în sensul pe care l-am definit deja, și statul constituie în mod evident două subiecte de drept.

■

nicio modalitate de a considera raportul este dator. Se spune, în primul rând, că pentru stat serviciul angajaților publici este o nevoie impresionantă de rezistență a acestuia: fără magistrați, fără prefecți, fără profesori etc., statul ar fi imposibil de adăugat la scopurile sale și, prin urmare, eşuează raţiunea de a fi. Acum viața* Statului nu poate depinde de un acord de voință care poate sau nu să apară; statul asigură tot ceea ce este necesar pentru propriile nevoi nu făcând pacte cu cetățeanul, ci impunând, dar comandând, ci explicând dreptul său de suveranitate. Este exact ceea ce se întâmplă în ceea ce privește asigurarea locurilor de muncă publice.

147. — Defectul logic al acestui argument constă în confundarea a ceea ce ar putea fi cu ceea ce este. Întreaga discuție de mai sus ar fi adevărată și potrivită, dacă explicația ar fi în următorii termeni: Statul are nevoie de magistrați, prefecți, profesori etc., iar niciun cetățean nu vrea să-și asume această funcție; atunci ar fi bine să spunem că statul are dreptul de a impune. Așa se întâmplă de fapt în ceea ce privește apărarea națională: a conta pe donațiile spontane ale cetățenilor ar fi atât de insuficient, încât statul o compensează prin impunerea serviciului militar. Argumentul necesității și imperiului se aplică foarte bine acestei relații: și de aceea i-am exclus din teoria noastră pe soldații cu forță redusă (vezi nr. 142). Pentru alte locuri de muncă însă, oferta spontană a cetățenilor fiind mai mult decât suficientă, statul modern a crezut că nu se folosește de acel posibil drept de a-și procura angajații prin mijloace coercitive: și așa se întâmplă ca locurile de muncă publice să fie asumate voluntar. Teoria contrară confundă o ipoteză cu teza, o facultate cu actul.

148. — În al doilea rând, se spune că în angajarea publică toate condițiile care reglementează relația (am-

statul transmite, de asemenea, reprezentarea juridică proprie persoanei care o deservește; iar atunci avem o cifră contractuală dublă; locația lucrării pentru serviciu plătit, mandatul de reprezentare. Aceste constatări, totuși, trebuie înțelese ca pur analogice. Totuși, dacă prin această cercetare se dorește asimilarea relației noastre juridice cu unele dintre acele contracte, nu credem că vreuna dintre aceste asimilari este adevărată. Evoluția modernă a dreptului a rupt, în opinia noastră, vechea limită riguroasă dintre ius publicum și ius privatiim: prin care nu putea fi conceput un raport juridic care să nu fie pur dependent nici de suveranitatea statului, nici îndreptat către singularum. utilitas . Caracteristic dreptului modern, și mai ales în materie administrativă, creează relații sui generis, participând la unul și celălalt dintre cele două tipuri antice de raporturi clasice, fie drept public, fie drept privat. Sunt raporturi care presupun forme, dragi sferei sectorului privat și aparțin, categorie contract, utilitate economică; dar asupra cărora dreptul public își exercită influența, atât pentru motivul primordial pe care relațiile le determină, cât și pentru formele și garanțiile speciale pe care le impune scopul de utilitate publică.

150. — Raportul juridic pe care îl examinăm este tocmai de această natură. Se bazează pe acordul a două dorințe: se oferă un serviciu și se obține o recompensă; este dat și exercitat un mandat; dar aceasta nu înseamnă că există un contract de închiriere a unei lucrări sau un mandat pentru care titlurile relevante ale Codului civil sunt suficiente pentru inteligența și modul de reglementare a acesteia. Relația, deși generată cu forme și scopuri de drept privat, are drept cauză drept cauză, iar nevoia de ordine publică supune relațiile reciproce unui regim special.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 97 când munca publică pe care străinul dorește să o preia implică sau presupune pur și simplu angajarea unui loc de muncă, aplicându-se și principiul general că incapacitățile sunt de strictă interpretare, va fi necesar să se considere străinul apt de a fi admis în serviciul public. Dacă, totuși, relația presupune și un mandat (vezi и0 149), astfel încât, odată învestit cu funcția, acesta reprezintă autoritatea statului și ca atare are un caracter eminamente politic, este perfide să se considere străinul incapabil, în aplicare. a principiului general, așadar, în timp ce legile noastre au asimilat complet străinul cu naționalul în ceea ce privește exercitarea drepturilor civile, dar i-au refuzat cu rigurozitate orice participare la drepturile politice.

153. —Alte condiții generale cerute de stat pentru admiterea în muncă publică. Acestea sunt garanțiile moralității care se dovedesc, în general, prin certificat de nepăsare. Genul este, de asemenea, o condiție generală, deoarece femeile sunt admise doar în mod excepțional în funcții publice. Ca o condiție generală, aceasta necesită și vârsta, nu doar ca număr minim de ani, ci și uneori ca maxim, întrucât statul nu consideră de cuviință să își asume propriul serviciu și la începutul acestuia persoane de vârstă prea înaintată. . Numărul de ani necesari variază, firește, de la caz la caz.

154. — O condiție despre care se poate spune că este generală, cu excepția funcțiilor cele mai inferioare, este jurământul pe care salariatul trebuie să-l depună înainte de a fi angajat în serviciul public și căruia promite că își va îndeplini cu fidelitate funcția și că va fi fidel instituţiile fundamentale ale statului. Nu au lipsit obișnuitele critici puternice la adresa obligației de a depune jurământ care a fost acuzată de inutilă pentru cel rău gata să se falsească și, în general, dăunătoare libertății de conștiință, datorită

organizarea administratiei. 99 defecte foarte grave: în primul rând, pentru că un organ electoral, atât prin componenţa sa, cât şi prin iresponsabilitatea sa, este absolut incapabil să aibă şi să exprime o judecată corectă şi de încredere asupra valorii candidaţilor; in al doilea rand, alesul, datorand totul majoritatii si deci unui partid, cu greu va putea fi independent; iar dacă este de fapt, aparențele și suspiciunea vor fi întotdeauna împotriva lui. Aceste defecte sunt temperate, dar nu excluse, în metodele de alegere indirectă, prin care numirea este definită de o adunare care rezultă dintr-o alegere (cum se întâmplă în municipiile și provinciile noastre, ai căror angajați sunt aleși de Consiliile lor respective).

156. — Sistemul de preferat este cel care atribuie numirea șefului statului: sistem implementat în majoritatea statelor moderne, inclusiv

în Italia (art. 6 din Statut). Din punct de vedere juridic, întrucât salariații sunt direct dependenți de puterea executivă, rezultă că conducerea este încredințată puterii executive însăși, prin șeful acesteia. Din punct de vedere politic sau al confortului, acest sistem evita daunele enumerate la numarul anterior; are cu siguranță defectele sale, printre care cea foarte gravă este că numirea șefului statului se rezolvă în numirea ministerială și de multe ori și aceasta depinde de indicațiile birourilor din subordine, dând, din păcate, prea multă localitate probabilităților arbitrare. Dar acest defect poate fi remediat până la un anumit punct prin intermediul frânelor și garanțiilor, dispuse în legi și reglementări, și prin care se face dependent de criterii eventual

evazivă este capacitatea, aprecierea abilității și meritul angajatului care este ales.

157, _ Sunt diverse beneficii de care sunteți capabil și de acest merit și sunt constatate. Trebuie făcută o distincție inițială, în funcție de faptul că locul de muncă îi este atribuit

obținerea de promovări din examene poate, până la un anumit punct, să acorde prioritate meritului; dar în afară de defectele generale ale acestui criteriu, cert este că este inaplicabil acoperirea funcţiilor cele mai înalte. Un criteriu excelent ar fi avansarea prin alegere care presupune meritul propriu-zis al salariatului dovedit în însăși exercitarea funcțiilor sale, dar care are defectul, pe de o parte de a exclude cerințele de vechime, pe de altă parte, al arbitrarului de a care conferă localului o asemenea apreciere a meritului, care este încredinţată în mod obligatoriu superiorului. Fixați întotdeauna criteriile menționate mai sus. Avansarea in clasele de aceeasi nota se poate face numai pe baza de vechime: avansarea de la o nota la alta se poate face prin examene (cu contributia unei anumite vechimi), pentru clasele inferioare: promovarile se vor combina apoi cu dublu criteriu de selecție și vechime; cu prevalența criteriului de alegere cât nu este niciodată ridicată biroul, așa cum am observat în numărul anterior.

Capitolul patru.

IL — Progresul raportului.

A) OBSERVAȚII ALE SALARIATULUI.

158. — Cu o expresie generală şi sintetică putem spune că îndatoririle salariatului se reduc la îndeplinirea exactă şi fidelă a sarcinii pe care şi-o asumă. În special, obligațiile ce revin salariatului pot fi împărțite în generale și specifice. Acestea din urmă sunt specifice naturii biroului, în timp ce primele trebuie să fie

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 103 aceste cazuri administrația publică intervine și ia măsuri.

162. — d) O îndatorire foarte caracteristică a funcţionarului public este aceea pentru care, de regulă, îi este interzis să-şi combine funcţia publică cu o altă funcţie sau profesie. Conceptul general din care derivă această îndatorire este că funcția publică trebuie să absoarbă toată activitatea personală a salariatului; și este presupunerea că statul acordă salariatului mijloace economice suficiente pentru a-și satisface nevoile, în conformitate cu rangul social pe care îl ocupă (vezi nr. 199).

16. — Concret, prezintă două aspecte: prin aceea că interdicția de cumul se referă la posibilitatea de a avea simultan două locuri de muncă plătite de stat, sau la posibilitatea de a cumula o altă profesie cu angajarea publică. Pentru acest ultim aspect apare adesea o dificultate de fapt, astfel că interdicția de cumul poate fi efectivă, mai ales că exercitarea profesiei nu presupune înscrierea obligatorie într-un registru al operatorilor. Pe de altă parte, este bine de reținut că, dacă este corect să interziceți combinarea angajării publice cu o profesie, pe de altă parte este excesiv (cum s-a propus și în Italia) să interziceți ca un angajat public să poată au și „orice altă ocupație”: o interdicție care, luată la propriu, ar împiedica angajatul să fie om de litere, om de știință etc. Legea noastră pozitivă în acest sens este reglementată la 19 iulie 1862, care, inițial prevede regula în ceea ce privește cumularea funcțiilor, introduce totuși excepții în special referitoare la angajații încadrați în învățământul public. În ceea ce privește interzicerea cumulării cu o profesie, lipsește principiul general: regula este sancționată în cazuri rare prin legi speciale.

164. — e) 11 mereu importantă şi caracteristică acestora

166. —O școală crede în orice caz afirmativ, temându-se altfel că administrația publică ar cădea în anarhie: inferiorul trebuie să o ducă la îndeplinire, iar, dacă ordinul este nedreaptă, superiorul trebuie să răspundă pentru ea. Această teorie este evident contrară faptelor. Ierarhia administrativă nu presupune anihilarea voinței agentului în cea a superiorului, astfel încât acesta din urmă în mâinile superiorului, ca și în disciplina bisericească, devine perinde ac cadáver. Oricât de larg este considerată legătura ierarhică, funcția publică cu care este încredințată inferiorul nu provine de la superiorul său, ci de la lege; (c) atunci când legea încredințează un funcționar într-un serviciu, aceasta intenționează să-i pună la dispoziție nu un instrument, ci o persoană, capabilă de voință și în dreptul și îndatorirea, într-adevăr, de a aprecia actul pe care îl îndeplinește. Și astfel legea este superioară tuturor, întrucât agentul subordonat găsește discordie între legea însăși și ordinea primară, trebuie să plătească respectarea legii. Este o teamă zadarnică că anarhia administrativă descinde din acest principiu, dar, așa cum am spus, neascultarea față de ordinul superiorului apare întotdeauna sub responsabilitatea subordonatului: și dacă se constată că ascultarea trebuia dată în acel caz, pedeapsa. la salariatul neascultător va

constitui o sancţiune suficientă pentru ca dreptul să fie reconstituit şi ordinea ierarhică să fie imună la riscul insubordonării continue.

167. — O altă şcoală, foarte cinstită în Franţa şi Italia, distinge între ilegalitatea evidentă a ordinului sau nelegalitatea dubioasă; crezând că este mai puțin îndreptățit să ne supună în primul caz, nu în al doilea, o distincție nefericită și periculoasă care tinde să înlocuiască elemente subiective variabile, unde legea impune elemente de judecată certe și imuabile. În sfera dreptului nu există un criteriu, deloc subiectiv, al

Spune. Când se întâmplă asta? Răspunsul ni se pare simplu. Întrucât ilegalitatea intră în sfera de competență care, prin lege, aparține inferiorului, de aceea salariatul, dotat, așa cum este, cu personalitate proprie și conștientă, este obligat să-și exercite funcția în condițiile legii, poate și trebuie. apoi examinează dacă superiorul său dorește sau nu să facă ceva ilegal și, dacă da, refuză să se conformeze. Dacă se face, însă, este ilegal în sine, dar această ilegalitate nu se referă la sfera specifică a funcției încredințate inferiorului, acesta nu va putea să nu execute ordinul, pentru că bine ar fi putut fi acest lucru. ilegal, dar în orice caz îi lipsea competența de a judeca. Un exemplu practic va clarifica distincția pe care am stabilit-o. Un comisar de poliție sau un prefect ordonă unui delegat de securitate publică să procedeze la o arestare care ar fi ilegală. Un delegat poate și trebuie să nu se supună dacă ilegalitatea vă privează de sfera de competență pentru care este judecător și responsabil. Să presupunem că pentru a proceda la arestarea ilegală delegatul are nevoie de asistența polițiștilor. Acestea vor fi refuzi? Nu, cu siguranță, pentru că nelegalitatea actului era străină sferei de competență și funcției pentru care erau chemați.

Al cincilea capitol.

B) RESPONSABILITATEA SALARIAȚILOR PUBLICI.

170. — Potrivit unui principiu general de drept, orice obligație este însoțită de o sancțiune, în cazul în care aceasta nu este îndeplinită. Și în conformitate cu principiile generale ale dreptului, spunem că atunci când angajatul public nu își îndeplinește vreuna din atribuțiile sale, fie ele generale sau speciale, este deci el însuși responsabil pentru acestea.

da

i.шко τκιιζη.

17 L—Această răspundere poate exista în două moduri: poate tinde spre restituirea bunurilor a prejudiciului cauzat (răspunderea civilă); poate constitui o infracțiune reală sau poate da naștere la pedeapsa corespunzătoare (răspundere penală); poate da naştere în schimb la o pedeapsă pur administrativă cu acţiune disciplinară). Este de la sine înțeles că această formă variată de responsabilitate poate apărea și în

mod cumulativ și același fapt poate fi aplicat local împreună la răspunderea civilă, penală și disciplinară, fie doar două, fie una dintre ele.

172. – 1 Răspunderea civilă, Conceptul general de răspundere civilă, deja amintit mai sus (cft*. n° 170), nu trebuie studiat în sine, întrucât este specific dreptului comun și trebuie să îl considerăm cunoscut.

173. – Și tot pe baza dreptului comun facem o mare distincție după ce răspunderea civilă a salariatului este față de terți sau față de Stat.

174. – «) Răspunderea față de terți. Pentru a evita o confuzie foarte ușor de apărut în prezenta chestiune, trebuie în primul rând să clarificăm limitele subiectului. De fapt, statul operează întotdeauna prin intermediul unui angajat, astfel încât natura răspunderii civile poate fi confundată cu cea a răspunderii civile a statului. Problema, însă, se distinge în următorul mod. Este posibil ca un act al salariatului să fi fost îndeplinit de acesta în exercitarea cu fidelitate a funcției sale: și poate, cu toate acestea, să încalce dreptul terțului. Aici am avea neresponsabilitatea directă a Statului, am avea nicio responsabilitate a angajatului. Actul indulgent al tertului a fost in schimb savarsit de catre angajat, incalcand! îndatoririle lui: avem responsabilitate directă

salariatului, cu excepţia cazului în care statul, din cauza faptului de salariat, este indirect responsabil. Ne vom ocupa de responsabilitatea directă sau indirectă a Statului în altă parte (vezi cartea VIII, capitolele Ili și IV).

175. – Există o răspundere civilă a funcționarului public și care este temeiul juridic al acesteia? În Italia, nu există un text legal care să abordeze în mod specific această problemă. Avem însă dreptul comun consacrat în articolele 1151 și 1152 din Codul civil: «Orice faptă umană care provoacă pagubă altora obligă pe cel din vina căreia s-a produs la repararea prejudiciului. » – « Fiecare este răspunzător pentru pagubele pe care le-a provocat, nu numai prin propriile acțiuni, ci și prin propria neglijență sau imprudență. » Este instituţia romană a culpei achiliane conform căreia orice prejudiciu material iniuria datum, adică suferit ca urmare a faptei neglijene sau răuvoitoare a unui terţ, îl obligă pe acesta din urmă să despăgubească propriu-zis prejudiciul. Întrucât în cazul în care prejudiciul a fost suferit de persoana fizică din culpă, neglijență sau abatere voită a funcționarului public, avem concurența tuturor acestor elemente pe care de drept comun se întemeiază răspunderea Aquiliana, vom spune că și aceștia sunt răspunzători civil, iar acesta este baza răspunderii sale este legea comună.

176. – Se confirmă această teorie, demonstrând insubzistența obiecțiilor care i-au fost ridicate. Se spune că art.1151 este inaplicabil, deoarece legea menționând „faptul omului” dar nu te poți

referi la „faptul calității funcționarului”. » Argument în sine sofistic, întrucât cuvântul * om » este larg

De altfel, e greu de înțeles de ce nu ar trebui să iau un funcționar public. Dar chiar și lăsând acest lucru deoparte și admițând că funcția publică în sine scade din dreptul comun un individ și nu este ocupată, se poate răspunde întotdeauna că,

în cazul în care prejudiciul acesteia se datorează neglijenței sau incompetenței angajaților înșiși. Pentru a evita acest profit, răspunderea civilă este limitată la cazuri excepționale strict determinate de lege la articolele 783 și următoarele din Codul de procedură. civ., și mai ales atunci când, în exercitarea atribuțiilor lor, funcționarii publici sunt imputați răuvoinței, fraudei sau extorcării ori când refuză să acționeze la cererile părților ori nu judecă sau nu încheie asupra unor chestiuni care urmează fi găsit într-o stare de a fi hotărâtor (acţiune de denegare a justiţiei). După cum vedem, vina, chiar dacă este ușoară, nu duce la acțiune. Detaliile acestui material nu arată nicio lege judiciară.

179. —O altă limită a posibilității de acțiune în răspundere civilă a unor funcționari publici (prefecți, subprefecți și primari) este autorizarea preventivă, a cărei însă, fiind necesară și experimentării acțiunii penale, vom spune mai jos (vezi nr. 185 si urm.).

180. — b) Răspunderea faţă de stat. Se poate întâmpla în cazul în care vina, incompetența sau abaterea intenționată a salariatului cauzează un prejudiciu material statului însuși. Posibila obligație pe care salariatul o avea în acest caz de a repara acest prejudiciu nu putea în niciun caz să se întemeieze pe vina Aquiliana. Potrivit dreptului comun, atunci când prejudiciul este cauzat unei persoane cu care există o relație contractuală și în timpul îndeplinirii obligațiilor asumate, răspunderea relativă derivă din contractul însuși (răspunderea contractuală spre deosebire de L'Aquila sau extracontractual). răspundere). Acum știm că pentru

implementarea rolului în care este angajat stabilește o relație contractuală între acesta și administrația publică; prin urmare, in ipoteza propusa de noi, raspunderea se bazeaza pe contract si ar fi necontractuala.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 113 organisme publice care sunt responsabile cu verificarea și verificarea caselor de marcat și a depozitelor. » Dreptul Γ art. 69 din legea administrației și contabilității generale a statului, acești funcționari publici « vor trebui să răspundă pentru valorile pierdute de stat din vina sau neglijența lor. » Acest efect este același articol iașează o jurisdicție specială, precum cea a Curții de Conturi, care printr-o alegere prudentă va aprecia în fiecare caz gravitatea mai mare sau mai mică a culpei și amploarea prejudiciului pe care angajații sunt obligați să o facă. compensa . O jurisprudență, acum relativ abundentă, care s-a întemeiat pe baza

acestor prevederi, arată că acestea au avut consecințe importante în practică.

183. — a 2-a Răspundere penală. Se poate întâmpla ca fapta săvârșită de salariat împotriva îndatoririlor sale să cuprindă o astfel de încălcare a legii, o asemenea tulburare a ordinii și liniștii sociale, încât, potrivit preceptelor legii, să implice răspunderea penală. În măsura în care salariatul, prin săvârșirea unei infracțiuni, se face demn de pedeapsă, este lesne de înțeles că studiul temei nu mai este specific dreptului administrativ, ci mai degrabă dreptului penal.

184. — Limitându-ne așadar la a da doar noțiunile elementare ale materiei, vom spune că în anumite cazuri calificarea de funcționar public dă naștere la o pedeapsă mai puțin severă decât cea aplicată unei persoane particulare, așa cum se întâmplă pentru infracțiuni împotriva libertății individuale (articole). 147, 149 și urm., Cod. peп.), fie împotriva inviolabilității domiciliului (art. 158, ibid.), fie împotriva inviolabilității secretelor (art. 162, ibid.), etc. În alte cazuri, fapta ar constitui și o infracțiune de drept comun, dar săvârșirea de către un funcționar public dă naștere unei forme autonome de infracțiune: furtul de bani publici constituie delapidare.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 115 locul său pentru a trata mai pe deplin (vezi cartea VII, capitolul II, § 2 și 3). Aici suntem conștienți de neînțelegerea evidentă prin care recurgem la principiul independenței puterilor, cu alte cuvinte, atunci când magistratul este chemat să judece asupra sau împotriva unui funcționar public, el doar „declară dreptul în -o caz în punct : » el rămâne deci strict în limitele atribuţiilor sale. Despre instituirea garanției administrative se poate spune însă, cu adevărat motiv, că aceasta presupune o ingerință reprobabilă și nejustificată a administrației în jurisdicție, întrucât restituirea dreptului lezat este rezervată unei hotărâri preventive, care nu nu emana de la autoritate . judiciar, ci mai degrabă prin aceea care include aceeași persoană care este chemată să răspundă pentru acțiunea respectivă.

187. — Dar, în orice caz, chiar dacă instituția autorizației prealabile ar putea fi considerată, până la un anumit punct, a fi compatibilă cu sistemul contenciosului administrativ, ea rămâne complet de neînțeles și nejustificat cu sistemul de jurisdicție unică implementat în Italia (a se vedea cartea VII, capitolul .

188. — Având în vedere dispoziția, pentru aplicarea acesteia trebuie reținut: acea autorizație este atunci când funcționarul este chemat să răspundă în propria persoană, și nu deja în reprezentarea sa, tocmai pentru că în acest ultim caz nu are loc.

responsabilitatea oficialului; că funcționarul este garantat în mod egal chiar dacă calitatea sa publică este nulă, cu condiția ca fapta pentru care este tras la răspundere să fie o faptă săvârșită în momentul în care a deținut acea calitate; Acea,

doare. Prin urmare, în conformitate cu principiile dreptului administrativ, salariatului sancționat disciplinar i se oferă posibilitatea de a se pregăti și de a contesta și că hotărârea, în special pentru cele mai grave pedepse, este înconjurată de garanții suficiente, în ceea ce privește persoanele dragi. victimă, încredere, precum formele cu care trebuie eliberat.

190. —11 Legea italiană în materie este reglementată de articolele 26-31 din decretul regal 24 octombrie 1866 (nQ 3300). Pentru aceasta, pedepsele disciplinare sunt pe patru căi care procedează în severitate astfel: I Cenzură: avertisment simplu dat salariatului, acuzându-l pentru vina săvârșită; a 2-a Suspendare din funcție; a 3-a invocă din funcție; A 4-a concediere: care se deosebește de concediere, atât pentru că este dezonorantă din punct de vedere moral, cât și pentru că presupune pierderea pensiei. Primele două pedepse sunt aplicate prin decret ministerial datorită importanței lor mai mici; revocare si demitere prin decret regal. Această distincție de competență, suficientă în ceea ce privește latura solemnă și formală, nu este suficientă pentru a o proteja de o eventuală discreție; în care scop sunt necesare acele garanţii speciale din care am menţionat elementele teoretice (vezi numărul anterior). În dreptul nostru pozitiv astfel de garanții nu există decât în mod imperfect; se limitează la singurul caz de demitere cu pierdere a pensiei, care trebuie precedat de un aviz necesar din partea unei comisii specifice instituite prin articolul 32 din legea din 14 aprilie 1864 (n° 1751) formată din trei magistrați și doi funcționari inamovibili. . Decizia acestei comisii nu este întotdeauna pur și simplu consultativă: deoarece dacă este împotriva concedierii, aceasta nu poate avea loc: în timp ce dacă este favorabilă, demiterea poate să nu aibă loc.

Jf. B. — Orlando. *

explicarea corelativă a activității Statului: în absența sau restrângerea activității prevalează motivul utilizării. Cum poți forța statul să sprijine angajații, când angajarea nu mai are niciun motiv să existe? Acest motiv se referă de fapt la cauza specială a suprimarii sau reducerii unei ramuri de serviciu; dar principiul în acest caz special nu ar putea fi stabilit decât dacă s-ar fi reţinut ca regula generală că salariatul nu are dreptul de a fi menţinut în funcţie. Dar există un alt motiv de natură mai largă. Chiar și în afară de cazul care a fost cu adevărat nemeritat, legătura care îl leagă de administrație este și trebuie să fie întotdeauna onestitatea și stima pe care o inspiră superiorilor săi. O bună ordine administrativă nu ar fi necesară dacă administrația ar putea fi obligată să mențină în loc angajați în care nu are competență. De asemenea, nu ar fi posibil, atât din punct de vedere juridic, cât și politic, să se confere hotărârea dacă salariatul merită sau nu o astfel de încredere unei alte puteri decât puterea executivă în sine.

194. - Regula generală, așadar, pe care o plasez cu strictețe pe baza pe care o rezumăm propusă este că salariatul nu are dreptul de a fi menținut în funcție. Vă rugăm să rețineți că este necesar, în toate

cazurile, să păstrați această temperatură a ecourilor, de aceea este recomandat să vă asigurați că nu îndepliniți niciodată condițiile mai sus menționate, dând rezultate indirecte în primă instanță a administrării propriu-zise. Iar acest motiv de corectitudine constă în faptul că, spre deosebire de contractele de închiriere de muncă cărora li se aplică dreptul comun, salariatul își dedică activitatea în întregime și exclusiv statului, motiv pentru care nefiind niciodată concediat ar duce la ruina sa economică completă. Cel mai bun mod de a tempera legea cu echitate este, fără îndoială, într-o lege bună a pensiilor, pentru

care, după un număr relativ scurt de ani, obișnuiește să-și piardă dealul, păstrează o rezervă de hrană, oricât de modestă. Pe de altă parte, pentru angajații disponibilizați din cauza încetării sau reîntoarcerii din serviciu, s-ar putea acorda acestora un motiv preferențial pentru a le aplica, pe cât și când este posibil, în alte locuri de muncă. În ceea ce privește angajații scoși din birou pentru greșeli săvârșite fie din neglijență, fie din incapacitate, sper că aceștia sunt în mare măsură garantați împotriva eventualelor arbitrariuri prin hotărâri specifice, care, chiar dacă nu vor decide, din motivele pe care le-am spus. de către magistratul obișnuit, ele pot și trebuie să fie înconjurate de toate precauțiile pe care Verdinamente procedurale le asigură în hotărârile ordinare. Am menționat sistemul italian relevant în locul lui, care însă este complet murdar (ctY. nu 190).

195. — Am expus astfel criteriile generale după care este reglementată prezenta materie. Cu toate acestea, aceste principii sunt renunțate în raport cu o categorie specială de așa-ziși angajați permanenți. Ca o consecință a inamovibilității, salariatul nu poate fi revocat din serviciu decât prin combinarea cauzelor specificate în mod expres și exhaustiv de lege și în urma unei hotărâri speciale și solemne la care trebuie să se conformeze puterea executivă. Sunt imobile: magistrații, profesorii titulari ai universităților, consilierii din Staio (vezi nr. 117) și ai Curții de Conturi (vezi nr. 125).

196. — Motivul acestei instituții a inamovibilității constă cu siguranță într-un motiv serios de ordine și interes public, vizând asigurarea independenței și imparțialității salariaților prin această garanție, scoțându-i de la discreția superiorilor lor ierarhici, este clar și că inamovibilitatea se rezolvă în c<

Vezi PHnetjju Λ rtirùlo eэ«С»Сшмопа7e, nr. 341.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 121 a creat un drept special de care beneficiază însăși persoana salariatului, asigurându-i acestuia un drept real la angajare, drept de care am văzut în general lipsa angajaților. Iar acest drept, așa cum este firesc, dă naștere unei acțiuni judiciare pentru care este angajat inamovibil și poate aduce în fața magistratului obișnuit administrația publică care încearcă în mod ilegitim să-l lipsească de serviciu.

197. – O rezolvare elegantă este în schimb să știi dacă în acest caz salariatul va fi readmis în funcție prin sentință, sau dacă va avea dreptul la despăgubiri egale sau chiar mai mari pentru daune și dobânzi (în despăgubiri pentru prejudiciul moral). Spre salariul de care se bucura anterior.Suntem inclinati catre aceasta a doua solutie.Din punct de vedere al dreptului comun nimeni nu poate fi obligat sa faca nimic personal: daca asadar nu-l mai vreau pe Tizio in slujba mea, autoritatea judiciara nu va sa ma pot obliga sa-l iau inapoi, dar nu va rezilia contractul decat in dauna mea si pe cheltuiala mea.Din punct de vedere al dreptului public, vom vedea la nivel local, cum poate autoritatea judiciara cunoaste efectele. a actului administrativ, dar nu poate anula același act (vezi cartea VII, capitolul IV, § 3). Dacă se admite o opinie contrară, probabil că am avea un angajat al administrației al cărui titlu în funcție nu este deja regal. decret, ci o sentință a unui magistrat, iar aceasta este inadmisibilă.

§ 2. – 2) Compensarea cheltuielilor efectuate. - Salariul.

198. - În ceea ce privește relațiile economice dintre salariat și stat, este clar în primul rând că renegatul are dreptul să fie despăgubit pentru tot ceea ce

nici nu cheltuie în numele statului sau din cauza

că remuneraţia pentru munca intelectuală poate fi clasificată astfel. Vom rezuma aceste teorii în detaliu și este inutil să repetăm aici demonstrația dată teoriilor pe care le apărăm (vezi n° 149).

201. – În forma sa normală, salariul constă într-o sumă fixă anuală care se plătește în rate lună de lună. Dreptul modern a renunțat așadar la acea formă de remunerare prin care salariatul își primea salariile direct de la publicul care folosea munca sa: ceea ce este acum inadmisibil, iar din motive juridice, pentru că angajatul se află în slujba statului și nu a persoanelor fizice. , și din motive de comoditate, întrucât primirea unei recompense direct de la public cu siguranță nu contribuie nici la demnitatea și nici la independența funcționarului public. Încet, așadar, această formă de remunerare a dispărut de regulă: deși a rămas foarte excepțională (în Italia pentru registratorii de credite ipotecare și ușatorii) și poate fi în anumite cazuri chiar utilă.1

202. – Poiché lo stipendio tende a mantenere economicamente la vita dell'impiegato, esso ha il carattere giuridico di una rendita alimentare. În consecință, ar trebui să fie plătită senza interruzione, și, de asemenea, atunci când serviciul sia interrotto, purché non per una ragione arbitraria e molto meno per una puni-

1 Acest lucru se întâmplă atunci când valoarea serviciului prestat de angajat este atât de strâns legată de utilitatea mai mare sau mai mică care derivă din acesta, încât este firesc și tocmai că, pe de o parte, publicul preferă să folosească munca de cei inteligenți, capabili, лЛ activi și că obțin în mod natural un beneficiu economic mai mare din

aceasta. Un exemplu tipic care ar justifica un asemenea nivel de remunerare este profesorul universitar, care, dacă ar primi o parte din înscrierea gratuită a studentului, remunerația profesorilor ar deveni proporțională, după cum se știe, cu valoarea lor științifică și cu predarea acestora. activitate..

ție aplicată. Din acest punct de vedere legislația noastră este deloc insensibilă. Se admite ca salariatul isi poate intrerupe serviciul fie pentru concedii scurte care se acorda anual si pe durata carora se plateste salariul fie prin asteptare, fie prin disponibilitate.Disponibilitatea presupune o intrerupere impusa de cineva.reducerea angajarii: nu poate dura mai mult. de doi ani* Concediul este în schimb o întrerupere solicitată chiar de angajat fie din motive familiale (și poate dura până la un an), fie din motive de sănătate (și poate dura până la doi ani). Numai în acest din urmă caz se acordă o altă parte din salariu, care poate ajunge cel mult la jumătate.1

203*—O altă consecință a caracterului de întreținere a salariului, care, ca principiu general, este sancționată de art. 592, Cod de procedură. civ.,* este capacitatea de nesechestrare* şi netransmisibilitatea acesteia (art* 591, Cod Proc., civ., Legea 10 ianuarie 1862, şi art. 36 şi 45, Legea 15 martie 1864). Această dispoziție atât de lungă urmărește nu numai să beneficieze salariatul, ci și să simplifice contabilitatea statului și să-l scutească de orice responsabilitate. Mai mult, sistemul de justiție perfect logic și conforme limitează urmărirea doar la partea strict și strict alimentară a salariului.

§ 3. — 3) Pensii.

204. — O adevărată specialitate a relațiilor dintre Italia și Stat este aceea că, în timp ce de drept comun, odată cu încetarea serviciului, salariul încetează de obicei, statul continuă să-și subvenționeze financiar angajații.

1 Vezi Citi) 11 august 1863,n& 1446, sau R. Decr* 38 august 1862 u° 826.

- « Nu vă puteți confisca cecurile de pensie alimentară, dacă. >

sună când serviciul său a încetat, respectați, desigur, anumite condiții speciale. Instituția de pensii se ocupă de asta. Cu toate acestea, este necesar să distingem subiectul nostru, care se referă la pensiile la care are dreptul un angajat (pensii de justiție) > de așa-numitele pensii de grație, denumite impropriu pensii, deoarece ideea de angajare publică nu este un lucru necesar. element, și sunt în schimb adevărate daruri pe care statul, sub forma unei rente viagere, le corespunde în anumite cazuri și prin lege meritorilor țării sau văduvelor și orfanilor acestora.

205. — Pensia în sens strict este, așa cum am definit-o implicit, o continuare a salariului pe care statul îl acordă angajatului său (și eventual văduvei și copiilor acestuia) atunci când acesta din urmă, având un anumit număr de ani de serviciu. , și . împlinit o anumită vârstă, sau din cauza stării de sănătate precară neputând servi, încetează să mai fie angajat. Statul este, așadar, mișcat de un sentiment de corectitudine, nedorind să permită celui care și-a dedicat toată activitatea acestuia să rămână sărace atunci când devine incapabil de muncă: iar această instituție la rândul ei beneficiază administrația ca . facilitează intrarea în serviciul public a oamenilor buni și permite angajatului să se dedice slujirii statului cu mai multă liniște și râvnă, liniștit ca fiind despre propriul său viitor și pe cel al copiilor săi. O bună lege a pensiilor este, de asemenea, foarte benefică pentru o mai bună performanță a administrațiilor publice, deoarece permite menținerea în funcțiune a unor elemente valabile și capabile, plasând persoanele cu handicap din cauza propriei deficiențe sau vârste la pensionare, drept care cu siguranță aparține Stat (vezi nr. 194), pe care acesta din urmă îl folosește cu siguranță pentru anumite considerente de echitate, pe care pensia le prevede și le repara.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 127 dacă pensia era un simplu drept privat al salariatului datorat în schimbul unei prime anuale.

208. — Dacă respingem, așadar, teoria sus-menționată, nu trebuie să credem că nu admitem că pensia are calitatea unui drept adevărat al salariatului. Este cu siguranță un drept, care însă nu derivă din rațiunea contractuală pură a quid pro quo, ci din lege. O aplicare elegantă și practică a acestei distincții teoretice constă în faptul că văduva, după părerea noastră, are un drept propriu și autonom la pensie, în timp ce, după părerea contrară, vi ar fi dreptul doar ca moștenitor. a sotului. 1

209. — Explicând astfel conceptul și temeiul juridic al pensiei în general, să trecem acum la vorbirea, doar din punct de vedere teoretic, despre organizarea acestei instituții. Ar trebui să procedeze conform următoarelor principii: Dreptul la pensie nu se dobândește decât dacă s-au împlinit un anumit număr de ani de serviciu public efectiv prestat. Cu cât numărul de ani este mai mic, cu atât gândul este mai favorabil angajatului și bunei ordini a administrației, cu condiția, desigur, să nu fie sub un minim de aproximativ zece ani. 2. Chiar și odată atins acest minim care dă dreptul la pensie, salariatul nu poate fi eligibil să o pretindă decât dacă sunt îndeplinite o anumită limită de vârstă sau condiții speciale de sănătate. 3° Cuantumul pensiei este proporțional cu salariul de care se bucură, cu momentul în care se părăsește locul de muncă și cu numărul de ani de serviciu prestați. 4° Având în vedere un anumit număr maxim de ani de serviciu, salariatul trebuie să aibă dreptul la a

¡niunea este egală cu întregul salariu care de fapt per-

1 A se vedea pe această temă o importantă hotărâre a Curții de Conturi în Legea, vol. VI, partea 2a, p. 180. Hotărârea acestei sentințe este în sensul părerii noastre.

ce pesti: principiul confidențialității este de mare importanță, deoarece chiar și o reducere relativ ușoară poate fi foarte dăunătoare pentru angajat și va trebui să fie suficient de dur pentru a-i impune această pierdere sau a permite unui angajat, deja inapt pentru angajare, să continua sa serveasca in detrimentul lui . și buna performanță a serviciului. Aceste principii au fost recunoscute în teorie, dar legislația noastră pozitivă, pe care acum trebuie să o explicăm, a făcut o aplicare insuficientă a acestora din cauza nevoilor financiare ale statului,

210. —Legea fundamentală italiană în materie este cea din 14 aprilie 1864 pentru pensia angajaților publici.1 Iată principalele prevederi. Dreptul la pensie se dobândește după patruzeci de ani de serviciu în general; după douăzeci şi cinci de ani pentru acei salariaţi care au împlinit vârsta de şaizeci de ani sau sunt recunoscuţi infirmi, ori sunt eliberaţi din serviciu de aceeaşi administraţie (art. 1). Daca boala a fost contractata din motive de serviciu, acesta are dreptul la pensie indiferent de numarul de ani (art. 2).Anii sunt considerati ca fiind de serviciu efectiv.Cei petrecuti in disponibilitate conteaza in intregime; cei aflati in concediu pentru motive familiale nu se iau in calcul; cele pentru sănătate se numără la jumătate (art. 11).

211. — Pensia se calculează pe salariul mediu de care s-a beneficiat efectiv în ultimii trei ani de serviciu (art. 14). Odată stabilită astfel cifra, pensia se formează pentru primele 2000 de lire prin înmulțirea anilor de serviciu cu 7% din salariu. Pentru restul salariului, dincolo de 2000 de lire, înmulțirea se face cu 7eo î ɵ se adună cele două rezultate (articolele * * și 17). Acest calcul are atunci limite. Un minim,

1 Pentru ca angajații militari să respecte legile din 7 februarie - 2 martie 1865 și 25 ianuarie 1865,

întrucât nicio pensie nu poate fi sub 150 de lire pe an (art. 18); si un maxim care este absolut si relativ, deoarece pensia poate fi mai mare de 8000 de lire, nici nu depasi 7fi din salariul efectiv primit. Dreptul la pensie se pierde din cauza unei condamnări penale sau, în cazul în care condamnarea este corecțională, dacă este luată din neloialitate față de funcție (corupție, prevaricare, delapidare); concedierea înlătură și dreptul la pensie (vezi nr. 190).

212. — Dreptul trece văduvei atâta timp cât aceasta nu este despărțită de soțul ei din vina ei și atâta vreme cât căsătoria datează cu doi ani înainte de retragere (art. 23). Pensia la care are dreptul văduva este de 4/6 din cea pe care ar fi primit-o soțul ei, întotdeauna sub rezerva minimului de lire 150. Același drept se aplică, în absența văduvei, și descendenților, până la vârsta adultă. ; de asemenea, femeile trebuie să fie necăsătorite. Văduva și copiii au dreptul la pensie chiar dacă salariatul a pierdut-o din cauza durerii”

213. – Pensia are același caracter de venit alimentar ca și salariul și, prin urmare, este garantată în mod egal prin nesechestru și netransmisibilitate (vezi nr. 203).

214. – Există, de asemenea, o competență specială în materie de pensii, care aparține Curții de Conturi (a se vedea nr. 129). Este această jurisdicție limitată doar la lichidare sau se extinde la stabilirea dacă angajatul are sau nu dreptul? Este o întrebare controversată, pe care Curtea de Conturi și majoritatea instanțelor obișnuite o rezolvă în sensul că competența specială cuprinde

este chestiunea pensiilor.

 întotdeauna obligat să-și îndeplinească atribuțiile oficiale și să fie responsabil pentru acestea.

219. – Administraţia are, la rândul său, dreptul de a dizolva contractul atunci când consideră aceasta, după cum am demonstrat anterior (vezi nr. 194). Astfel, chiar și fără implicarea vreunei culpe, un angajat poate fi eliberat din serviciu din cauza încetării sau a încetării raportului de muncă și timpul de disponibilitate a expirat. În caz de pedeapsă disciplinară, serviciul public încetează și ca urmare a concedierii din serviciu sau a concedierii (vezi nr. 190). Un alt motiv caracteristic de încetare a raporturilor de muncă este pedeapsa cu descăderea din exercitarea funcţiilor publice reglementate de legea penală.

Al optulea Capitoliu.

De angajați de onoare.

220. – Când am stabilit termenii teoriei juridice între salariați și Stat, și pe care le-am dezvoltat în capitolele precedente, ne-am limitat doar la angajații profesioniști, tocmai pentru că în privința lor teoria era mai caracteristică și mai complet, și pentru că în statele moderne care au o administrare bazată pe sistemul birocratic, serviciile publice sunt, de regulă, realizate de angajați plătiți. Sunt toate statele sau categoriile menționate mai sus care includ caracteristica de a nu fi plătit permanent și de a nu se dedica

1 serviciu public activitatea lor profesională (angajații de onoare): acum trebuie să ne ocupăm de ei.

221. – Sistemul de poziții onorifice a fost una dintre cele mai importante caracteristici ale glorioasei istorii a administrației engleze și a găsit multe și

onorarii în special în administrațiile districtelor administrative locale, și a lucrărilor de caritate și în multe comisii speciale (de arte plastice, de educație, de sănătate publică etc.). Toată teoria expusă mai sus se aplică și angajaților de onoare, cu excepția a tot ceea ce presupune criteriul considerației. Originea serviciului public

este și o numire făcută de Stat sau de cei cărora le-a fost conferit acest drept (funcționari ai administrațiilor municipale și provinciale decurgând din alegeri). De regulă, acceptarea acestei nominalizări este gratuită; cu toate acestea, poate fi făcută obligatorie prin excepție (ca și în cazul juraților).

224. — La fel ca toți ceilalți salariați, chiar și cei de onoare au obligația de a-și exercita funcția în conformitate cu rolul lor primordial și cu legea și sunt obligați să se supună ierarhic. Nerespectarea acestei obligații poate atrage răspunderea civilă, penală sau chiar disciplinară. Și se mai înțelege că angajații de onoare, deși nu primesc nici salarii, nici pensii, au dreptul să fie compensați pentru toate cheltuielile efectuate din cauza serviciului lor (vezi nr. 198).

Jf. 2". — Oülandü. *

viguros și puternic este acel atașament față de pământul natal care constituie una dintre cele mai puternice forțe sociale, mai ales în sensul promovării coeziunii într-o conviețuire socială specifică.

— Una dintre cele mai caracteristice relații dintre populație și teritoriu constă în faptul și modul de repartizare a oamenilor pe teritoriul statului. Acest fenomen prin care locuitorii se unesc în coabitare și prin care se stabilesc relații multiple între aceste centre, este cu siguranță reglementat de legi naturale care trezesc un mare interes pentru cunoaștere, în timp ce, pe de altă parte, acesta este unul dintre cele mai puțin studiate și în mare măsură. puncte relative obscure în științele sociale.

— În orice caz, pentru știința noastră, un astfel de studiu ar fi doar o condiție prealabilă pentru acele subiecte de care trebuie să ne ocupăm acum. Este suficient să plecăm de la o observație de fapt, bazată pe existența acestei a populației organice și naturale distribuite pe întreg teritoriul statului: și apoi dat fiind acest fapt, întrucât constituie una dintre principalele modalități prin care statul trage. este . își desfășoară și își desfășoară activitatea, adică unul dintre modalitățile de organizare a administrației, este clar dacă se poate deduce cum și de ce acest material se încadrează în domeniile dreptului administrativ.

2?*. — Una dintre cele mai mari importanțe critice, care este importantă de îndată ce se începe studiul temei, este de a ști dacă diferitele circumscripții teritoriale, având în vedere modul în care sunt repartizate în grupuri ale unui stat, ar trebui considerate un tarait. fapt * sau artificial: dacă persoanele juridice constituite de agregarea teritorială a populaţiei sunt create de legiuitor sau doar recunoscute de acesta.

22V. — Tendința dominantă în scrieri este de a re-

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 137 înregistrări teritoriale. Desigur, aici am avea nevoie de sprijinul acelor date sociologice despre modul în care este repartizată și grupată populația într-un anumit teritoriu, date despre care, din păcate, s-a observat lipsă. Dar chiar și o observație superficială arată că relațiile stabilite între diferitele asociații municipale din a căror grupare se formează marile districte ale statelor moderne nu sunt un fapt întâmplător. Într-o parte relativ mare a teritoriului unui stat există centre mai mici și centre majore de populație, acestea din urmă servesc unor scopuri sociale bine definite și sunt prea necesare pentru a fi considerate accidentale. Centrul major servește drept piață economică pentru minor: dezvoltarea intelectuală și instituțiile pe care le hrănește pot înflori pentru că un centru major presupune: nevoi comerciale, industriale, politice, acestea și alte motive sociale fac indispensabil ca centrele mai mici să se prezinte la un unul mai mare și acesta la altele și mai mari, astfel încât să se formeze acea scară de asociații, pe care am numi-o intermunicipală, prin care mergem, după bunul plac, de la orășelul agricol de câteva sute de locuitori, până la acele aglomerări enorme de locuitori. si activitati care constituie capitalele marilor state moderne si care se numesc Londra, Paris, Berlin. Relațiile dintre diferitele centre municipale care se stabilesc și pe care provinciile și departamentele, regiunile și districtele se bazează apoi în diverse moduri, răspund la un fapt atât de firesc și necesar, nu vom avea un argument egal pentru a considera aceste circumscripții majore la la fel ca acel municipiu în care fiecare recunoaște un motiv firesc de a fi?

233. — Mai mult, este cunoscut tuturor că, în limitele teritoriului unui stat, pentru totalitate geografică și

Dar același lucru este valabil și pentru continuarea municipiilor. Autoritatea statului are în mare parte dreptul de a fuziona o municipalitate care până acum avea existență autonomă într-o alta; ca, reciproc, detașarea unei fracțiuni de suprafață locuită dintr-un municipiu existent și crearea unui municipiu distinct (a se vedea art. 15 și urm., Coni și legea provincială). În primul caz, așadar, vom avea o municipalitate suprimată, în al doilea o municipalitate creată de autoritatea Statului. Această simplă observație demonstrează de fapt cu exuberant cum în sfera dreptului pozitiv jurisdicțiile teritoriale, atât cele majore, cât și cele minore, își repetă existența juridică din recunoașterea autorității publice.

237. —Și această ordine de considerente are o consecință gravă sau mai strâns legată de desfășurarea efectivă a activității edilitare, chiar dacă vă lipsiți de determinarea dacă posturile pe care le ajung municipalitățile în domeniul administrației publice, le sunt datorate. în virtutea unei capacități proprii și, prin urmare, independente, sau, în schimb, în virtutea unei delegări din partea statului; decide asupra cărora susținătorii originii naturale și autonome a municipiilor tind în mod logic să admită existența unei sfere de activitate proprie pe care o au municipalitățile și pe care Statul nu le poate lua.

238. — Și aici este dificil să distingem punctul de vedere abstract de cel pozitiv. În mod abstract, diferitele sfere de competențe competente pentru fiecare organ administrativ nu au sau se presupune că nu au nicio bază logică și necesară pentru care respectivul

Această sarcină nu poate fi îndeplinită decât de către organismul desemnat. În caz contrar, pedepsește domeniul dreptului pozitiv.

239. — În conceptul medieval, care a rupt și demistificat suveranitatea puterii centrale în diferite jurisdicții-

al nostru în special, cu cel al Angliei, atât de intrinsecă este varietatea dezvoltării istorice. Franța ne oferă mai multe analogii. În ea regăsim pretenţiile autonomiste ale municipiilor şi cele ale baronilor feudali, care tindeau spre un dublu scop: de a deveni independent de puterea centrală, de a deveni autonom în raport cu diferitele jurisdicţii minore în limitele circumscripţiei lor teritoriale. S-au format astfel acele puternice state feudale, dintre care doar unul avea suficientă putere* pentru a ține Coroana în frâu și suficientă autonomie pentru a fi tratat ca un suveran independent în relațiile internaționale. Monarhia, reacționând puternic împotriva unor astfel de tendințe, exercită o acțiune pentru a accentua aceste atine și devine complete sub Ludovic. Prin urmare, este imposibil să negem că un district administrativ are o origine istorică și o rațiune de a fi.

243. — Revoluţia, în distrugerea oarbă a regimului antic, nu a putut lăsa în vigoare acest district istoric şi, prin desfiinţarea statelor provinciale, a înlocuit departamentele. Nu este lipsit de interes să ne amintim cum prima propunere, făcută pentru implementarea planului, a fost de a proceda printr-o împărțire geometrică perfectă a întregului Stat în optzeci de părți dintr-un număr egal de leghe pătrate. După un discurs strălucit al lui Mirabeau, cel mai bun concept, brutal de mecanic, a fost abandonat, am creat departamente și am încercat să-l delimităm ținând cont de condiții.

decăderi naturale, şi în aşa fel încât să fie cuprinse cât mai mult şi pe cât posibil în limitele provinciilor antice.

244. — Istoria districtului administrativ Diana prezintă o analogie notabilă cu cea a Franței, deși determinată de cauze complet istorice.

zadarnic cu legea municipală și provincială până la cinci legi fundamentale pentru administrația publică.

247. — Așa s-a întâmplat că circumscripția provincială italiană se poate spune, cu siguranță, că este proastă: și acest lucru a fost recunoscut de toate numeroasele rapoarte, atât comisii ministeriale, cât și parlamentare și consultative, care au însoțit numeroasele

proiecte de lege care au precedat recenta reformă. de drept municipal si provincial. Iar conceptul care se regăsește aproape în general în astfel de rapoarte este că, dacă circumscripția electorală este proastă, dificultățile în reformarea acesteia sunt atât de multe încât necesită munca îndelungată și minuțioasă a unei reforme specifice. Tot ce trebuie să facem este să luăm această justificare și promisiunea de a continua cu studiul reformei la valoarea nominală și să mergem mai departe.

248. — Venind acum în concluzie la o expunere pur pozitivă, vom sublinia în primul rând că raionul la care se referă legea și care va face obiectul studiului nostru, nu este singurul aflat în Stat, ci mai degrabă districtul general. Există și alte circumscripții speciale, care servesc unor scopuri specifice administrației publice și care nu coincid întotdeauna cu cea generală și uneori sunt complet diferite de aceasta. Astfel avem circumscripții speciale militare, judiciare, maritime etc. etc.

249. — Districtul administrativ general italian este prevăzut la art. 1 din legea municipală și provincială: «Regatul se împarte în provincii, raioane, districte și municipii. » Cu toate acestea, în această enumerare patrulă sunt necesare diferențe foarte serioase. Provincia

municipiul constituie în primul rând persoane juridice, având deci o administrație locală proprie cu scopuri administrative suplimentare, o reprezentare continuă și un patrimoniu. Districtul și districtul nu sunt persoane juridice și nici nu au

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 145 se referă, totuși nu se știe clar, la diferite expresii utilizate pe scară largă în știință și practică, în drept și în politică. Acestea includ cele de: „centralizare” și „descentralizare administrativă”, de „libertate” și „protecție administrativă”, de „autonomie municipală” și „autoadministrare” și lucruri similare. Așa cum se întâmplă adesea, marea utilizare și abuzul care se face de obicei din aceste expresii le-a confundat între ele, iar confuzia în termeni a produs de această dată un rezultat mult mai rău, din cauza confuziei ideilor la care sunt acei termeni.
legate .dacă te referi. De fapt, diferitele întrebări la care sunt legate aceste idei sunt doar părți diferite ale acelei probleme fundamentale pe care am pus-o. Vom încerca în primul rând să determinăm cu rigurozitate aceste laturi, astfel încât să ne putem concentra pe o oră în cadrul diferiților termeni care nu par adecvați conceptului despre care vorbim: bine conștienți că, în plus, este vorba de folosirea uneia sau a altuia. expresie estetică a „rudă importantă a crede; Ceea ce este esențial este ca diferitele conținuturi ale acestor expresii este riguros determinate.

252. — Problema administraţiei locale (pe care o putem numi şi municipală în sens larg) are, spunem noi, trei laturi. În primul rând, trebuie este constituit de administrația administrativă și determină modul în care trebuie organizat; organizarea administratiei locale. Pentru rezolvarea acestei prime laturi a problemei pot fi urmate două căi: fie să se lase alegerea acestor organe în seama guvernului central, constituind astfel în circumscripțiile individuale cât mai multe funcții publice, emanație directă a birocrației mitrale; vă

puteți asigura că aceste organizații există în cadrul comunității însăși ca o emanare directă a acesteia. Pentru a atribui acestor concepte diferite expresii care le rezumă, le vom numi autonome

255. — După ce am distins astfel cele trei laturi ale problemei, să vedem cum le-a rezolvat dreptul modern. Și aici ne confruntăm cu două procese diferite, unul de revoluție, celălalt de evoluție, prin care ordonarea instituțiilor locale ar fi putut fi fie efectul unei suprapuneri violente concepute de organe legislative fără nici o legătură sau cu puțină legătură cu formele tradiționale, fie fi în schimb produsul natural și spontan al condițiilor istorice și al dezvoltării lente și neîntrerupte a instituțiilor juridice.

256. — Acest al doilea mod în care s-au format instituțiile locale, în armonie cu guvernarea reprezentativă, este specific Angliei: și având în vedere modul în care evoluția spontană a dreptului a rezolvat problema administrației locale nu are importanță doar ca studiu al constituţii comparate, dar, făcând posibile comparaţia şi antiteza, constituie un element necesar pentru înţelegerea deplină şi completă a modului în care revoluţia, în statele continentale, a rezolvat cererea sistemului municipal. Vom vorbi deci de instituțiile locale engleze, avertizând că ne vom limita la liniile foarte generale ale sistemului, și în forma sa clasică, din moment ce o expunere completă a tuturor detaliilor și a tuturor reformelor pe care vremurile noi, chiar și în Anglia, au realizat, deși ar necesita un studiu foarte îndelungat, atunci nu ar răspunde la linia specială pe care o rezumăm propusă.

257. — În forma istorică a SeAf-gbvernnient, numirea funcționarilor publici numiți de administrația locală se face, de regulă, de către suveran, cu excepția organelor electorale locale. Dacă numirea suverană nu se referă la funcționarii birocrați ai ordinului administrativ, ci mai degrabă la categorii speciale de proprietari locali, constituind un fel de ari-

 gna si continentul. Și această comparație va fi cu atât mai utilă cu cât numai, cu cât se va putea înțelege cu adevărat motivul anumitor instituții ale administrațiilor noastre locale, care, uneori, pare arbitrar, dacă explicația și justificarea lor trebuie să compenseze tocmai " acele elemente istorice s-au găsit deficitare.

260. — 11 primul și poate principalul element al autoguvernării engleze care nu găsește nicio confirmare faptică în condițiile sociale și istorice ale continentului și în special ale Italiei, este rezistența unei clase politice care, ca și în Anglia, a avut „autoritatea, capacitatea și voința de a se aplica în grija administrației locale. Nu autoritate: în Anglia clasele conducătoare își trag puterea dintr-o organizație care se sprijină pe o tradiție istorică a libertății locale, tradiție care lipsește cu desăvârșire în statele noastre; și în timp ce în Anglia clasele conducătoare au printre mulțimi acel prestigiu și respect care derivă din serviciile inestimabile pe care le-au prestat, libertățile continentale au fost cucerite, în mare parte, cu puterea principiilor democratice și, în numele lor, principii care privesc în mod firesc cu defavorizare privilegiile politice, fără

de care nu se poate forma clasa conducătoare. Nu o înțelegi: deoarece vine în mare măsură din tradiție și experiență. Nu voința: de vreme ce printre noi de a prelua funcții administrative libere incitarea nu este sentimentul datoriei, ci mai degrabă, în general, ambiția: și binecunoscuta reticență cu care în statele continentale cetățenii preiau funcția de jurați poate servi. foarte adecvat, în măsura în care practica imposibilă ca toate grijile multiple și laborioase ale autoadministrației engleze să fie preluate vreodată de clasele burgheze continentale.

clasele sociale au făcut statul gelos pe tot ceea ce privea ordinea publică și forța armată și așa s-a întâmplat că poliția în sens foarte larg și forța armată erau viguroase concentrate în guvernul central.

263. — Totuși, în ceea ce privește sfera activității sociale, soluția teoretică a fost rezervarea statului tuturor acelor atribute al căror scop, al căror motiv este interesul general: dar, de regulă, toate interesele sociale care sunt legate de nevoile imediate ale diferitelor comunități ar putea și ar trebui lăsate în sarcina activității administrațiilor locale. Cu excepția faptului că eterna problemă a relațiilor dintre stat și individ a fost reprodusă aici, într-o formă diferită, și s-a confirmat tendința, caracteristică sistemelor administrative de astăzi, de a se asigura că statul compensează prin intervenția sa directă. la incapacitatea reală sau presupusă a persoanelor sau, în cazul nostru, a organelor administrative locale. La acest motiv le-am adăugat apoi pe cele ale . ordine financiară, prin care finanțele statului și-au însușit toate sursele de venit, iar municipiile, devenite supuse financiar statului, nu au putut să compenseze alte servicii, cu excepția celor compatibile cu forțele economice epuizate . Sub impulsul acestor cauze diferite, limitele activității municipale au devenit atât de neclare, încât a fost imposibil să le reducă la un singur criteriu organic; despre ea vom vorbi mai detaliat în locul ei (vezi mai jos, capitolul XIII).

264. — În ceea ce privește libertatea, nu se poate invoca efectivitatea dreptului comun și nici facultățile administrative ale instanțelor judecătorești, care sunt și ele caracteristice ale constituției engleze. Prin urmare, statul, prin organele sale, și-a rezervat dreptul de a asigura limitarea administrațiilor locale

 când primarul este într-adevăr numit prin decret regal, dar în rândul consilierilor municipali.

266. — Acest sistem pare de preferat. În primar, ca și în prefect, există un dublu rol: pe de o parte sunt funcționari guvernamentali, pe de altă parte sunt în relații cu administrația locală, dar în ceea ce îl privește pe prefect noua lege municipală și provincială italiană. a redus foarte mult funcțiile lui ca participant la conducerea afacerilor

provinciei. În orice caz, chiar și lăsând deoparte această ultimă reformă, cert este că în prefect rolul de reprezentant al guvernului rămâne de departe predominant ca importanță, în timp ce la primar primează calitatea de administrator local. Este așadar firesc ca, în timp ce numirea în această ultimă funcție poate fi încredințată, niciodată sau mai puțin nelimitat, organelor elective, numirea prefectului să depindă de guvernul central. Ceea ce se confirmă și mai mult din aceste două motive de conveniență: unul este că un prefect trebuie să se bucure de încrederea personală a guvernului care îl angajează, încredere care nu poate fi impusă de faptul că au avut loc alegeri; cealaltă este că într-un bun prefect trebuie să existe aptitudini tehnice, ca să zicem așa, de capacitate birocratică, care se regăsesc mai bine, în general, la un funcționar al carierei administrative.

267. — În sfârșit, trebuie să se constate că, în timp ce dreptul italian antic îl făcea direct pe prefect

participant la administrația locală a provinciei, făcându-l președinte al delegației provinciale, noua lege, așa cum spuneam, i-a luat această funcție care, în schimb, a devenit electivă, reducând astfel participarea prefectului la foarte puțină conducere a treburile provinciale. Prin urmare, din toate punctele de vedere, pare justificat ca numirea prefecților să fie amânată autorității centrale.

:

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 155 reprezentanţă plătită în funcţie de importanţa variabilă a prefecturii.

210. - În ceea ce privește atribuțiile prefectului, este necesar să se plece de la conceptul profund al Manei, potrivit căruia oficiile administrației locale reprezintă în provincie o imagine, redusă prin extensie, a ierarhiei administrative centrale, și au ca scop un dublu birou de integrare: reducerea diferitelor asociații locale ale provinciei la o unitate administrativă , care este tocmai provincia, și reconectarea acestei provincii la unitatea mai mare și supremă, Statul.

271. —De aici rezultă că organizarea birourilor locale prezintă asemănări notabile cu cea a administraţiei centrale. De fapt, există o diferență între agenții, unici și responsabili, și organele consultative constituite ca colegiu; acolo regăsim ordinea ierarhică birocratică, așa cum am definit-o în relațiile dintre departamentele ministeriale și subordonații acestora.

272. — Pe lângă aceste asemănări, există însă diferențe care evidențiază natura birourilor administrației locale. De altfel, am observat anterior că funcția de integrare politică predomină în ministere, deci putem spune că ministrul mai degrabă direcționează și reglementează decât administrează; în prefect însă, şef al administraţiei centrale, funcţia integratoare şi de reglementare rămâne subordonată celei strict administrative.

273. — O altă diferență notabilă și importantă constă în aceasta: în administrația centrală întreaga sferă a activității Statului este împărțită în mari ramuri separate, fiecare dintre acestea constituind

un departament ministerial care are o singură direcție personală, separată de cea înaltă. În administrația locală, în general, se află toate diferitele ramuri ale activității publice

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 157 a farului, sunt atât de variate, multiple și minute. Putem proceda cu distincțiile fundamentale de bază, repartizând diferitele atribute ale prefectului în trei categorii generale, după cum urmează:

a) actioneaza ca reprezentant al administratiei centrale pentru implementarea Ani dependenta de aceasta;

b) acţionează, întotdeauna în calitate de reprezentant al autorităţii centrale a statului, dar exercitând atribuţii de protecţie în raport cu organele administrative locale;

c) acționează ca participant la administrarea acestor autorități locale.

276. — În calitate de reprezentant al administrației centrale și pentru realizarea obiectivelor acesteia, principalele atribuții ale prefectului sunt următoarele:

Prevăd publicarea și executarea legilor: expresie foarte generală a activității juridice a statului în limitele unei părți a teritoriului său;

2° Supraveghează în special siguranța publică și protecția ordinii publice. Pe cale de consecință și pentru implementarea acestei facultăți, el are dreptul de a avea la dispoziție forța publică și de a solicita forța armată: la care două expresii diferite (deși strict vorbind nu foarte exacte) se referă, pe de o parte, la agenți. de securitate publică (forță publică) de care, ca dependentă directă de prefect, poate dispune; pe de altă parte corpului militar (forța armată) care, din motive de disciplină militară, nu depind decât de autoritățile militare, cărora însă prefectul poate solicita ajutor din motive de ordine publică;

3° Legea mai spune că prefectul „asigură menținerea drepturilor autorității administrative, promovând, dacă este cazul, reglementarea atribuțiilor între autoritatea administrativă și autoritatea judiciară.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 159

6° Prefectul exercită apoi diverse puteri speciale pe care legile le cer și pe care nu este nevoie să le explicăm aici.

279. — În calitate de funcționar guvernamental, dar responsabil de protecția organelor administrative locale, prefectului revin următoarele atribuții:

I Examinează toate hotărârile consiliilor și consiliilor municipale, precum și ale consiliilor și delegațiilor provinciale (articolele 161-164, 220-222), hotărâri care îi sunt transmise în termen de opt zile de la data lor. Această examinare nu vă lipsește de meritul rezoluțiilor, ci de forma, competența și în general dacă a existat sau nu o încălcare

a legii. Dacă în termen de cincisprezece zile (o lună pentru bugete) pentru municipalități și douăzeci (două luni pentru bugete) pentru provincii, nu se iau măsuri, rezoluțiile devin executive. Dacă, totuși, prefectul constată vreuna dintre defecțiunile menționate mai sus, actul se anulează prin decret prefectural, împotriva căruia se admite recursul la Consiliul de Stat. După cum se poate observa, această facultate derivă direct din conceptul general de protecție a legii, dar conține și o imixtiune în administrațiile locale.

2° Prefectul desfășoară un foarte important oficiu de ocrotire în raport cu municipiile și lucrările caritabile, întrucât

rahii, și este o datorie de ascultare a cetățenilor. Să presupunem că ministrul, în limitele competenței sale, emite un regulament general și că prefectul, cu un alt regulament al său, contravine vreuneia dintre prevederile acestuia. Este clar și de la sine înțeles cum în acest caz autoritatea comandamentului prefectural lasă loc controlului autorității centrale. Dacă, totuși, ministrul a trimis instrucțiuni prefectului, iar prefectul vă contrazice într-unul din regulamentele sale, asumându-și întotdeauna legitimitatea generală a acestui regulament, este clar că acesta din urmă trebuie să aibă deplina respectare, iar ministrul nu poate decât în în mod disciplinar să ia măsuri împotriva autorității subordonate pentru nerespectarea ordinelor sale.

V τΰ́

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. da

281. - În ceea ce privește participarea activă în administrațiile autorităților locale, în trecut sistemul italian a încredințat un rol foarte important prefectului, făcându-l de drept membru, sau mai bine zis președinte al delegației provinciale. Acest tip de atribuire a fost combătut atât de știință, cât și de politică, părând, pe bună dreptate, nepotrivit scopului autorității prefecturale, ca reprezentând unitatea statului. Părea, pe bună dreptate, că îndatorirea de protecție și supraveghere a administrațiilor locale, corespunzătoare autorității prefecturiale, era prost combinată cu participarea efectivă la acea administrație. Părea, pe bună dreptate, că intervenția prefectului în calitate de președinte în delegația provincială îi conferea o putere excesivă, în timp ce, pe de altă parte, putea trage în rândurile partidelor administrative locale o autoritate destinată rațional să rămână străină, deoarece superioară, către el. Noua lege s-a conformat acestor principii, făcând electivă tricotul de președinte al delegației provinciale, astfel că acum se poate spune că nu i-a rămas nicio atribuție prefectului, în virtutea faptului că acesta participă direct la administrarea autorităților locale.

$2. — Consiliul Prefectural.

282. — Analogia pe care am constatat-o între organizarea administrației centrale și cea a administrațiilor locale se regăsește și în apariția, la aceasta din urmă, a acestei distincții, care este

nmo atat de important in cealalta, intre organele de administratie pe care le atrage si organele administrative cu care se lauda. De fapt, în

fiecare provincie avem mai mulți oameni consultativi care ajută partidul cu sfatul lor în exercitarea diverselor sale atribuții: astfel

 cation a principiului că avizul consiliului nu influențează niciodată responsabilitatea prefectului, acesta din urmă rămânând perfect liber să se conformeze sau nu.

285. — Aceste analogii formale nu împiedică însă consiliului prefecturii să i se refuze acele motive de existență care sunt recunoscute în Consiliul de Stat: astfel această instituție a făcut obiectul multor critici și nu puțini constată că ea, acum dezbrăcat de atribuțiile și protecția ei contencioasă, ca organ exclusiv consultativ a devenit inutil și este mai bine să-l desființăm.

286. — Și observăm în primul rând că natura acțiunii prefecturiale este diferită de cea ministerială: aici predomină scopul integrării, al reunirii organelor administrative complicate și multiple: în ce etapă sfatul este util, într-adevăr necesar. , tocmai pentru că de multe ori este vorba de a da reguli generale; și este posibil, deoarece întârzierea relativă în solicitarea și acordarea acestuia nu dăunează dispoziției. La prefect predomină însă în mod semnificativ acțiunea: și aceasta prin natura ei face ca recurgerea la sfaturi, dacă nu întotdeauna inutilă, cu siguranță foarte frecvent de prisos; în timp ce pe de altă parte acțiunea trebuie să fie rapidă, întârzierea nu poate să nu provoace daune. Apoi, în al doilea rând, se obiectează că, în momentul de față, Consiliul de Stat este un vast corp de oameni experți, care se bucură de o autoritate și o independență care ne sunt dragi, sau de foarte puțină umbră a autorității ministrului, care autoritate el nu poate avea niciodată, în schimb, acest colegiu de doar trei membri, birocrați de carieră, în subordinea prefectului și într-adevăr prezidat de acesta? Avizul consiliului prefectural poate

' fi altceva decât opinia prefectului însuși?

37. — Ar fi nedrept să negem că aceste critici sunt nefondate și trebuie recunoscut că din punct de vedere al utilității, precum și al autorității nu se poate stabili

1 ~ o comparaţie între Consiliul de Stat şi Consiliu

§ 3. — Subprefectul.

289. — În subordinea prefectului este un birou special, cel al subprefectului, destinat conducerii unui district administrativ minor, intermediar între municipiu și provincie, numit district. 11, nu constituie persoană juridică, nici în sensul dreptului public, nici al dreptului privat. Nu de drept public, deoarece nu sunt reprezentanță proprie. Nu de drept privat pentru că nu au capacitate patrimonială. Ca să spunem așadar, scopurile și oficiile raionului sunt toate rezumate în * *oficiul subprefectului. Funcționar birocratic al guvernului și numit de acesta în modalități similare cu cele ale prefectului1, subprefectul se află în subordonare directă prefectului: ca atare,

potrivit art. 7 din lege, el îndeplinește ordinele acesteia, constituind astfel un birou de transmitere, astfel că impulsul acțiunii guvernamentale este întotdeauna localizat. De asemenea, are dreptul și îndatorirea de a acționa din proprie inițiativă generală în cazuri de urgență, dar trebuie să comunice de îndată prefectului cele întâmplate și măsura luată.

290. — Pe lângă aceste funcții care derivă din calitatea sa de agent subordonat, subprefectul are atribuții de competență proprii în raport cu care nu este așadar un simplu executor de ordine, deși rămâne întotdeauna supus dreptul de supraveghere care revine prefectului. Dintre aceste atribute sunt

fundamentale, şi derivă din legea organică privind ordinea administrativă locală, altele* sunt speciale, şi derivă din legi speciale la care ne referim.' Attri-

1 R. Decretul 25 august 1876, art. 1, nr. 9.

* Așa desfășoară subprefectul operațiuni militare conform legii

X acolo. — OaLANDO. ♦

THE

г'

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 167 administrativ; iar acest defect, direct sau indirect, face defectuos şi modul în care funcţionează raioanele. Din aceasta, însă, nu se naște oportunitatea desfiinţării, ci necesitatea reformării.

Al cincilea capitol.

Comun. - Principii generale.

292. — Terminată expunerea de organizare a funcţiilor publice ale administraţiei locale, începem să ne ocupăm de studiul acelor două mari persoane morale pe care le-am văzut constituite de circumscripţiile teritoriale. Și în primul rând al municipiului.

293. — Să rezumăm liniile mari ale evoluţiei istorice a acestui institut, în măsura în care beneficiază deplina inteligenţă a formelor actuale. În statul antic, atât grecesc cât și roman, aglomerația urbană era sinonimă cu statul, în sensul că în antichitate se concentra în cetățeni la un moment dat. Astfel, prin excelență, în limba greacă πόλ^ς, oraș, este sinonim cu Stat; astfel la Roma expresia civitas. În Evul Mediu am asistat la lupta dezordonată a diferitelor elemente locale, prin care vechea independență a conceptului antic s-a ciocnit cu tendințele unificatoare din care urma să se nască atunci statul național modern. În Italia există un mod interesant prin care această luptă ajunge la o încheiere: în timp, municipalitatea își păstrează independența efectivă, apoi se pregătește să recunoască o sursă externă de la care, deși formal, își reiterează propriile drepturi suverane, și anume, este autoritatea imperială. Acestea au fost evenimente glorioase

în sine, dar au generat efecte triste, întrucât această independență municipală tulbure a fost una dintre cauzele care au afectat

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII* 169 a considerat confortabil să imite această parte a instituţiilor revoluţionare şi imperiale, care slujeau atât de bine scopurilor despotismului. Prevalența principiilor democratice și liberale, care s-a generalizat în a doua jumătate a secolului actual, a adus cu sine o tendință de a reacționa împotriva acestei centralizări despotice, recunoscând în teorie, deși aplicabil imperfect în practică, principiul libertății și autonomiei locale. administratii. În ele se menține uniformitatea sistemului; dar în ceea ce privește activitatea municipală, se recunoaște existența unei sfere de atribuții ce revin municipiului prin rațiunea firească a lucrurilor, iar, în raport cu aceste servicii, municipiul rămâne autonom, întotdeauna fără a aduce atingere garanției protecției. Amenzile nu au fost niciodată aplicate principiului libertăţii în administraţia locală, prin care diferitele funcţii ale administraţiei municipale sunt exercitate exclusiv de aleşi; tendință recentă stabilită în Italia prin a face primarii complet electivi în marile municipalități ale regatului.

296. — S-a format astfel ideea modernă de municipiu, ca asociație constituită pe baza coexistenței teritoriale a unei părți a populației, și care capătă statutul de persoană juridică* În virtutea acestei calități, municipalitatea este un organ al statului și are drepturi atât patrimoniale, cât și publice, acestea din urmă fiind legate de îndeplinirea unor funcții specifice.

297. — Am avertizat că în Italia sistemul administrativ municipal se bazează în general pe principiul uniformității. Nu au lipsit criticile vii împotriva acestui principiu: s-a citat exemplul Angliei și parțial al Germaniei, unde diferite sisteme se adaptează la varietatea modului de a fi al municipalităților. S-a susținut oportunitatea de a diviza

datorită precedentelor istorice şi civilizaţiei actuale au în cel mai înalt grad caracteristicile abstracte care se atribuie municipiului urban.

299. — Pe de altă parte, care ar fi consecințele practice ale acestei distincții, în ce mod și în ce direcție ar trebui să se distingă constituția acestui municipiu urban de cea a municipiului rural? Deoarece este bine de observat cum anumite diferențe naturale în modul de viață al diferitelor comunități se manifestă în mod independent în cadrul unei legislații uniforme sau variate: totuși, nimeni nu va spune cu siguranță că viața municipală din Milano sau Napoli este, chiar și cu sistem actual, identic cu cel al unui sat modest. Dar, să repetăm, care ar trebui să fie diferențele care sunt invocate în legislație? Scriitorii menționează doar unul: măsura mai mare sau mai mică în care trebuie exprimată protecția autorității centrale. În special, se pare că municipiul urban planificat poate fi eliberat de protecția administrativă, prin urmare se vor găsi în ea garanții mai mari de bună administrare. Aceste garanții ar fi: Număr mai mare de persoane

eligibile, inclusiv persoane capabile să fie buni administratori. Acestui avantaj pretins va fi ușor de contracarat că, dacă este adevărat că în municipiile populate nu există niciodată un număr mai mare de capacități și numărul de administratori, este și adevărat că capacitatea și complexitatea serviciilor publice crește cel puțin în aceeasi proportie in ele.sa fie administrate. 2. Eficacitate mai mare a sindicatului de opinie publică. Dacă prin aceasta înțelegem doar o uniune a presei cotidiene, se poate admite și este mai mare în municipiile urbane, deși bunătatea și eficacitatea acelei uniuni, în general condusă de scopuri de partid, dacă nu numai de critică, pot fi foarte puse la îndoială. .veţi dori nişte ziare

a corporațiilor închise și a privilegiilor: municipalitatea, de asemenea o mare corporație, și bucurându-se de privilegii deosebite, era firesc să monitorizeze cu gelozie dreptul în virtutea căruia făcea parte din corporație și se bucura de privilegiu. Nu numai exercitarea a ceea ce am numi drepturi politice depindea de statutul de comunist, ci și dreptul de a se domicilia în municipiu, de a contracta căsătorie legitimă acolo, de a cumpăra proprietăți funciare, de a desfășura industrii acolo, de a fi ajutat. în caz de boală, sărăcie etc. Erau, după cum se vede, drepturi asemănătoare cu cele care decurg acum din cetățenie și așa s-a întâmplat ca eticheta de comunist să fie dobândită, în general, așa cum se dobândește astăzi cetățenia, adic, odată cu nașterea.

302. — Revoluţia Franceză, extrem de benefică în acest sens, a eliberat exerciţiul drepturilor cetăţeanului de statutul de comunist: aşa se face că pentru statul modern statul nu mai are o importanţă atât de mare ca atunci. Cu toate acestea, acest lucru nu înseamnă că ceara nu poate și nu mai trebuie făcută, cu toate acestea, în general, scriitorii italieni nu se ocupă deloc de ea. Solicitarea își păstrează importanța teoretică; Dacă municipiul este o asociație, va fi important pentru un studiu științific complet să se cunoască din ce elemente este alcătuită societatea asociației, ce persoane fizice sunt necesare pentru a forma societatea persoanei juridice. Acest lucru este suficient pentru ca știința să poată examina această practică, deși grija continuă a sănătății importante este în raport cu determinarea electoratului, care, nu spune toată legea, presupune aceea de a fi comunist (vezi . n° 309), atât pentru unele drepturi pe care legea le conferă comuniștilor înșiși în ceea ce privește promovarea unor acțiuni (vezi nr. 304), cât și în cele din urmă în ceea ce privește participarea organismelor locale.

care nu mai este recunoscut de dreptul nostru public, este greu de dedus din conferirea dreptului electoral, conform considerentei teoretice actuale. Spunem: Când legea conferă dreptul de a fi alegător într-o anumită localitate, ceea ce implică faptul că a recunoscut și dreptul de a fi comunist. Legea însă nu i-a admis pe toți comuniștii în dreptul electoral, ci i-a pus condiții și limite; Deci, în acest moment avem o limită clară în ceea ce privește modul de separare a încadrării

de comuniști de cele de alegător, vom avea un criteriu negativ, dar da, să recunoaștem clasificarea de comuniști.

306. — Acum legea conferă electoratului, în primul rând tuturor celor care plătesc o contribuţie directă de orice fel în municipiu: toţi aceşti contribuabili sunt deci comunişti. Din motive de avere, legea îi mai declară alegători pe toți cei care plătesc impozite familiale municipale, taxă de incendiu, contravaloarea chiriei și altele asemenea, de la cinci lire în sus, precum și măririi și arendarii de proprietăți supuși unui impozit direct de nu mai puțin. de cincisprezece lire, precum și chiriașii caselor sau depozitelor, pentru care plătesc o chirie anuală pentru o sumă minimă care variază în funcție de populația municipiului. În toate cazurile limita este reprezentată de aceste cifre minime, sub care nu este alegător, dar cu siguranță este comunist, nivel despre care am spus că este presupus la alegător. Putem spune așadar că toți cei care plătesc taxele municipale descrise în primul paragraf al parisului. 21, mătașii și arendașii, iar în general cei care locuiesc în municipiu sunt comuniști. Această ultimă categorie, în primul rând, vă oferă o limită pentru toată arta. 20, unde, stabilindu-se cine este alegător indiferent de avere, dar în virtutea calității, dreptul se acordă numai celor care au domiciliul în municipiu, sau care și-au mutat domiciliul sau reședința în altă parte,

309. — O primă condiţie, pe care o admit, mai mult sau mai puţin explicit, toate şcolile şi toată legislaţia, este aceea că pentru a fi alegător trebuie să fii comunist. Desigur, dreptul modern a eliberat exercitarea drepturilor civile și politice de calibrul comunist și, prin urmare, a luat în considerare în același timp condițiile care sunt dragi și cerute pentru a avea această calitate, condiții care au fost anterior gelos determinate în acest context și au constituit un privilegiu (vezi . . nr. 302). De altfel, este întotdeauna adevărat, chiar și prin legea modernă, că municipiul este o asociație de comuniști și de aceea dreptul electoral poate fi conferit doar celor care fac parte din această asociație.

310. — Și în afirmația că pentru a fi alegător trebuie să fii comunist, includem și câteva condiții generale care trebuie să se regăsească și la alegător: condițiile de vârstă, primul element al capacității juridice depline; condiţiile de cetăţenie şi condiţiile de sex, întrucât străinul şi femeia sunt excluse, de regulă generală, de la exercitarea drepturilor politice, iar votul electoral administrativ este o modalitate de participare la viaţa publică a statului, rezultă că străinul și femeile sunt excluse.

311. —După ce a afirmat că pentru a fi alegător trebuie să îndeplinească aceste condiții generale, avem în datele sale precise întrebarea pe care trebuie să o examinăm: trebuie să se impună și alte condiții, pe lângă aceste condiții generale și care sunt acestea?

12. — Știința și diferitele legislații pozitive din multe țări diferite și din diferite state ne vor oferi trei criterii bazate pe luarea

deciziilor și avem trei tipuri de sufragiu administrativ: Sufragiu - pentru el fundamentul dreptului de vot este

ora 17.00

avere, dovedită prin plata contribuţiilor directe. Această formă de vot ia apoi trei forme: a) venit fix (alegătorii plătesc o anumită sumă minimă de impozite); b) sufragiu conferit tuturor contribuabililor; r) vot proporțional cu averea, astfel încât cine plătește cincizeci va avea, de exemplu, un vot, cine plătește o sută va avea două (nu peste un anumit maxim). Sufragiu universal al II-lea: conferit, adică tuturor comuniștilor, în condițiile generale de capacitate. Al 3-lea Sufragiu de capacitate: este alegător, dovedind, în virtutea calificărilor, că posedă o capacitate intelectuală suficientă pentru a face o bună utilizare a votului.

313. — După cum se poate observa, aceste trei sisteme reproduc în mod substanțial tendințele opuse care sunt aprig contestate în știință și legislație în ceea ce privește capacitatea politică electorală; și există, fără îndoială, legături între aceste două seturi de întrebări, deci este clar că teoria capacității politice electorale este ținută în minte și de cei care doresc să aprofundeze specificul nostru? Acestea, per total, sunt diferențe serioase, într-adevăr esențiale, care trebuie subliniate, între capacitatea electorală politică și cea administrativă.

314. — Critica votului întemeiată pe presupusa capacitate intelectuală este ușoară, care nu poate fi valabilă decât ca criteriu subsidiar și excepțional, nu ca motiv determinant al dreptului de vot. De altfel, dacă calificarea cerută este cu adevărat serioasă și de încredere (cel puțin diploma de liceu), votul ar fi limitat la cei foarte privilegiați; dacă în schimb - necesită calificări scăzute, motivul teoretic al criticii"

a dispărut, din moment ce nimeni nu va spune că o are

1 Vezi cartea. IП, cap. 8, din Principiile noastre de drept contituxioi pftgg. 74 sau următoarele.

Urmărirea a două sau trei clase elementare asigură suficientă educație și nivel intelectual pentru a forma o judecată matură asupra problemelor administrative.

315. — În ceea ce privește celelalte două sisteme cu adevărat opuse, este important de observat în primul rând cum criteriul bogăției poate reuși foarte bine să asigure votul popular chiar dacă necesită fie o cotă redusă de cotizare, fie, mai bine, atunci când sunt admiși la votul tuturor contribuabililor, înțelegând întotdeauna că plătesc impozit direct. Prin urmare, excluzând obiecția împotriva căreia se mișcă recensământul, adică de a crea un privilegiu în detrimentul

claselor populare, trebuie spus că este teoretic mult de preferat celuilalt sistem, al votului universal. Chiar și lăsând deoparte obiecțiile generale care ar putea fi ridicate împotriva acestei teorii, este cert că, din punct de vedere special al dreptului administrativ, îi lipsește orice temei. În teoria alegerilor politice, votul aparține alegătorului ca cetățean; la alegerile administrative ca comunist, adică com faciente parte din această asociație care se numește municipalitate. Acum, scopurile municipalitatii moderne nu au si nu trebuie sa aiba nici un caracter de politica generala, nici de protectie juridica in sens strict (vezi n° 366), pentru care functii se poate spune, nu fara temei, ca ele. privesc orice cetățean, indiferent dacă este sau nu contribuabil. Scopul asociației municipale se exprimă în întregime în sfera activității sociale a Statului, fie că se referă la îngrijirea și îmbunătățirea comunității; și toate acestea implică cheltuieli, care se traduc în bani. Caracterul comun predominant este așadar de natură economică: este important de reținut că dictonul tradițional englezesc trebuie citat și nimeni nu trebuie să aibă voie să influențeze administrarea banilor altora cu votul lor.

§ 2. — Ordin pozitiv italian.

317.— Legea noastră, în concordanţă cu criteriul teoretic stabilit de noi mai sus (vezi n° 316), face distincţie între condiţiile de a fi alegător: cele generale şi cele speciale. Primele (art. 19) sunt: 1° vârsta de douăzeci şi unu de ani; 2° să fie cetățean al statului și să se bucure de drepturi civile în Regat. Întrucât cetățenia este dobândită de străin cu naturalețe și poate fi conferită prin decret regal sau prin lege, în lipsa unei limite exprese, trebuie avut în vedere că străinii naturalizați în oricare dintre cele două moduri mai sus menționate pot fi alegători administrativi, în timp ce pentru electoratul politic, unde raţiunea politică este predominantă, naturaleţea este stabilită prin lege. Articolul 19 se referă și la cetățenii statului, pentru admiterea în dreptul electoral administrativ, „cetățenii altor provincii italiene chiar dacă nu au cetățenia naturală”: dispoziție care a dat naștere la diverse incertitudini în cerere, dar care trebuie înțeleasă. , din cauza unei conferiri de drepturi, în modul cel mai larg compatibil cu exprimarea legii și, prin urmare, incluzând locuitorii tuturor acelor regiuni care fac parte din punct de vedere geografic și etnografic din Italia; al 3-lea local al treilea în sfârșit, cunoașterea scrisului și a citirii este o condiție generală pentru votul administrativ: o condiție care nu implică un motiv special de capacitate intelectuală, dar care se consideră necesară pentru a se asigura că alegătorul este pe deplin conștient de votul pe care îl are. este turnare. Regulile prin care este prevăzut testul de a citi și scrie sunt cuprinse în articolele 1-3 din Decretul regal din 10 februarie 1889 (n° 5926).1

1 Iată conținutul: Proba constă în cererea scrisă în listele care trebuie scrise și semnate în prezență

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 183 permisă de dispoziţia tranzitorie a art. 100 din legea electorală politică.

319. — Alegătorii admişi astfel prin art. 20 citat, este și același articol care își poate exercita drepturile numai în municipiul în care își au domiciliul civil. Aceasta este o confirmare indirectă, dar elegantă, a unui criteriu teoretic pe care nu l-am stabilit ca bază a electoratului administrativ. Cine este contribuabil în amenzi comune este admis să exercite dreptul în fiecare dintre ele, tocmai de Dumnezeu impozitul îl face participant la toate acele diferite asociații. Dar este un alegător admis sub titlul de calitate, adică ca cetățean mai degrabă decât ca contribuabil, dreptul său se limitează doar la municipiul în care își are domiciliul, adică conform dreptului comun (art. 16, Cod civil).), unde are sediul principal de afaceri și interese.

320. — Articolele 21-27 din lege stabilesc diferitele moduri prin care se poate fi alegător prin recensământ. Alegătorii sunt contribuabili ai impozitelor directe (pe terenuri, clădiri, averi mobile etc.) de orice natură și de orice sumă; precum cei care plătesc minimum cinci lire pentru impozitele de familie municipale, pe incendiu, pe valoarea de închiriere, pe animale, pe mașini, pe servitori, pe afaceri și pe revânzări. Pentru a evita apoi improvizațiile frauduloase ale obligațiunilor electorale, impozitul plătit pe obligațiunile de venit public se calculează numai atunci când este înregistrat pe cel puțin cinci ani celui care solicită reînscrierea pe liste (art. 23).

321. — Criteriul recensământului, atât de larg aplicat, a creat și alte categorii de alegători despre care s-ar putea spune că sunt înscriși corespunzător, întrucât nu sunt

unul orice drept de proprietate ce li se cuvine: legea admite pentru că găsește în ei aceeași •stingerea interesului în coadministrare.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 1K5 al unei proprietăți va percepe o treime din contribuția plătită de utilizator în contul său, fără ca drepturile utilizatorului să fie diminuate (art. 27).

§ 3. — Incapacitatea şi nedemnitatea.

324. —Poți avea cerințele generale stabilite de noi și poți fi totuși exclus de la exercitarea dreptului electoral fie din motive de incapacitate, de natură să facă imposibilă sau cel puțin neconvenabilă folosirea acelui drept; sau din motive de nevrednicie, ca să-i facă pe cei care cad în ea să nu merite să fie alegător. Categoriile de incapabili și nedemni sunt desemnează toate' art. 30 din legea noastră.

325. — Intervine incapacitatea în sensul strict al cuvântului, precum și pentru minori: 1 pentru persoanele interzise și cu handicap (art. 30, e). O incapacitate care derivă din incompatibilitatea dintre exercitarea dreptului și condițiile speciale în care se regăsește se regăsește în cazurile următoare: a 2-a pentru analfabeți (art. 30, a): redactare legislativă ciudată, întrucât știind să citească și scrierea fusese deja impusă ca condiție generală pentru a fi alegător în art.

19, nr. 3 (vezi nr. 317). Și această redactare legislativă este cu atât mai ciudată cu cât stă

Este arta. 19, nr. 3, pare să excludă în orice caz analfabetii.. Γ art. 30, a, le recunosc în mod excepțional când în municipiu nu există dublu număr de alegători decât numărul de consilieri; generând astfel o contradicție formală între cele două articole, care se rezolvă prin acordarea de prioritate dispoziției art. 30 pentru că e negru; a 3-a pentru femei, art. 30, b (cf. nr. 310). Da, folosirea liberă a votului cu statul este incompatibilă cu supunerea domestică (morală dacă nu întotdeauna legală) în care trăiește femeia: doar femeile au voie.

delegarea de recensământ (vezi nr. 322). Un alt incoili-

Al optulea Capitoliu.

2) LISTELE ELECTORALE.

327. — Nu este suficient să se declare cine poate fi alegător: este foarte important să se determine modalitățile prin care se pot determina efectiv cetățenii cărora le aparține dreptul. Asigură acest lucru listele electorale, care se întocmesc anual, cu o serie de reguli și garanții menite pe de o parte să faciliteze cât mai mult posibil înregistrarea tuturor cetățenilor capabili, iar pe de altă parte să evite fraudele, în aceste chestiuni atât de frecvente. .

328. — Formarea listelor parcurge diverse etape și la aceasta contribuie diferite autorități: cea administrativă locală, organul de protecție provincial, autoritatea judiciară, în concordanță cu diferitele competențe pe care acest fapt le determină; o funcție administrativă pe de o parte, o posibilă judecată asupra unui drept încălcat, pe de altă parte. Legea noastră, în plus, în art. 32 stabilește principiul că listele sunt permanente, astfel încât în orice moment să existe un anumit organ electoral, iar fiecare cetățean de pe listă să facă parte în mod constant din acesta, cu excepția cazului în care se constată că a pierdut acel drept. Variațiile din liste se fac în revizuirea anuală, în termeni și în general, dacă doriți să le menționați pe scurt.

329. — La data de 11 ianuarie a fiecărui an, consiliul municipal începe lucrările de revizuire prin invitarea tuturor cetăţenilor care consideră că au dreptul de a fi înregistraţi,

solicitați-l în termen de cincisprezece zile, însoțindu-l de indicațiile și documentele cerute de articolele 34 și din lege. După acest termen și deci între 15 și 31 ianuarie, consiliul examinează cererile

ca la alegerile politice, împărțirea alegătorilor în secții, astfel încât nicio secție să nu aibă mai mult de patru sute de alegători și nu mai puțin de două sute (art. 63).

340. - În ceea ce priveşte biroul sau secţia de votare care prezidează alegerea, se face distincţie între provizoriu şi definitiv. Atât unul cât și celălalt sunt președinte de drept al unui magistrat desemnat anterior de primul președinte al Curții de Apel: o garanție prețioasă pentru sinceritatea și legalitatea operațiunilor (art. 64). Biroul provizoriu este alcătuit apoi, pe lângă președinte, din cei mai în vârstă doi alegători pentru a-i facilita pe cei doi cei mai tineri dintre cei prezenți. Biroul provizoriu direcționează votul pentru alegerea celor patru scrutatori definitivi, care se face cu criteriul votului limitat, pentru a acorda reprezentare minorităților: fiecare alegător poate scrie doar două nume pe buletinul de vot. Cei patru scrutatori aleși și președintele constituie biroul definitiv care numește secretarul dintre alegătorii prezenți cu acest ordine de preferință pe care legea îl desemnează: cancelarii și prorectorii judiciari, secretarii și secretarii adjuncți ai parchetelor; al 2-lea notar; 3 secretari municipali si secretari adjuncti; Al patrulea alți alegători. Acest secretar, care are doar vot consultativ, întocmește procesul-verbal al operațiunilor electorale care au ca efect un act public (art. 37). Dacă la 10 dimineața. pentru alegerea locului definitiv nu sunt adunați cel puțin cincisprezece alegători, scaunul provizoriu rămâne definitiv (art. 68).

341. –Legea în articolul următorii conține o serie de dispoziții particulare pertru regulate la poliție.

ședința, modalitățile de votare, orele de închidere a acesteia și toate garanțiile solicitate în calcul în citirea buletinelor de vot, pentru a evita eventual frauda. Din punct de vedere al principiilor este necesar să repet: eu care trebuie să dau votul, personal;

pozitiv, așa cum demonstrează experiența; si, data fiind rezistenta partidelor administrative, ni se pare ca, intotdeauna indiferent de orice parere generala asupra bunatatii principiului, gaseste convenabil sa aplice aceste chestiuni. De fapt, constatăm că la alegerile locale postulatele din care susținătorii reprezentării proporționale găsesc o mai mare confirmare concretă. Și, de fapt, în adunările politice minoritățile, deși nu sunt proporționale, sunt de fapt întru totul reprezentate, la alegerile municipale însă s-ar putea să nu reușească niciodată să excludă complet minoritatea din consiliu, rămânând astfel fără frâne și fără control, cu evidentă. și pagube enorme aduse administrației publice.

342. – Biroul definitiv are nu numai conducerea și supravegherea tuturor operațiunilor electorale, ci funcționează și ca judecător de primă instanță asupra oricărui litigiu care se ivește privind regularitatea operațiunilor, valabilitatea buletinelor de vot și atribuirea voturilor. candidaților etc.; și judecă orice plângeri care pot fi prezentate în acest sens. În procesul-verbal, reflectare fidelă

a tot ceea ce se întâmplă în timpul operațiunilor electorale, se menționează toate reclamațiile, protestele formulate și deciziile motivate luate de inficio; iar la procesul-verbal se adaugă și toate buletinele de vot nule, în alb și contestate, precum și protestele scrise și actele aferente acestora (art. 82). În douăzeci și patru de ore, președintele biroului primei secții îi reunește pe președinții celorlalte; si se constituie adunarea presedintilor, care trebuie sa se limiteze la rezumarea voturilor date in fiecare sectiune, fara modificarea rezultatului (art. 84), si la proclamarea alesului corului care a primit cel mai mare numar de voturi, inlocuindu-le pe oricare dintre acestea. , care din întâmplare este neeligibil, care

a avut, imediat după aceea, un număr mai mare de voturi, cu condiția ca nu mai puțin de % din alegători (art. 87).

343. — După cum reiese din acest ansamblu singular de dispoziții, în ceea ce privește hotărârea privind alegerile, există două autorități, una independentă de cealaltă și ambele de primă instanță, dar cu atribuții diferite. Pentru tot ceea ce privește operațiunile electorale desfășurate de oficiu, acest organ este competent să soluționeze orice dispute care ar putea apărea: iar adunarea președinților nu poate modifica în niciun fel lucrările și hotărârile oficiului. Adunarea președinților este la rândul ei competentă să soluționeze toate disputele referitoare la numărarea voturilor și proclamarea aleșilor: în acest ultim sens competența sa este foarte importantă, deoarece hotărăște în primă instanță asupra eventualelor motive de incompatibilitate.

344. — Adunarea preşedinţilor îi proclamă apoi pe cei aleşi. Rezultă oare că hotărârea adunării și hotărârea cu privire la alegeri nu pot fi redeschise fără contestație care trebuie prezentată în termen de o lună de la proclamare (art. 90)? Cu privire la aceste contestații, care se pot referi atât la chestiuni de eligibilitate, cât și la operațiuni electorale, consiliul municipal hotărăște în primă instanță, iar în a doua instanță consiliul administrativ provincial. Decizia guvernului provincial poate fi atacată la Consiliul de Stat dacă disputa se referă la regularitatea operațiunilor electorale; if you refer, in schimb, toate întrebările of elect-

1 Cine poate face recurs? Arta. 90 nu o determină: dar se poate susține că acest drept aparține <acest cetățean> atât prin opinia populară și se poate spune acum că formează legea ca de obicei în aceste materie, atât pentru că același art. 90 amintește, câte (mai mult întâmplător, norma doli* art. 52 care admite tocmai acțiunea populară.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 197 abilitate, se va face recurs la Curtea de Apel și, împotriva deciziei acesteia, la Curtea de Casație. Se înțelege că atunci când oricare dintre aceste autorități, care în diferite grade și în diverse cazuri exercită judecata asupra alegerilor, acceptă plângerea, se poate întâmpla ca, după caz, fie anularea alegerii (art. 88), fie rezultatul acesteia se corectează prin

înlocuirea candidaților proclamați ilegal cu cei care au dreptul să fie așa (art. 91).

345. — În articolele 92-102, legea stabilește pedepse severe împotriva autorilor de infracțiuni electorale, chiar dacă, în ciuda măsurilor de precauție luate, se dorește să influențeze în vreun fel perfectă legalitate a alegerilor. Fără să intrăm în detalii concrete, ne vom limita la a reaminti infracțiunile electorale pe care legea le enumeră și le pedepsește. Acestea sunt: cele referitoare la formarea listelor (art. 92); corupția electorală (art. 93); amenințări sau presiuni asupra alegătorului (art. 94), infracțiune care este mai gravă atunci când este săvârșită de funcționari publici sau miniștri ai unui cult (art. 95); violențe, revolte sau revolte în localurile destinate operațiunilor electorale, insulte la adresa membrilor biroului etc. (art. 96) ; Este intervenție, fără a avea dreptul, la locul ședinței sau este intervenția înarmată (art. 96); fraudă electorală, cum ar fi votul în numele altora; scăderea, alterarea sau citirea falsă a buletinelor de vot (art. 98); ilegalități cu voință săvârșite de membrii biroului (art. 99). Acțiunea penală poate fi introdusă de orice alegător care poate fi și parte civilă: expiră în șase luni. Consiliul municipal sau consiliul administrativ provincial poate dispune și cercetarea neregularității alegerilor, iar martorii, citați de cine se ocupă de această cercetare, sunt obligați să depună mărturie și să dezvăluie adevărul în mod similar celor din procesele penale (art. 100).

M. B. — O BLAND. *

 electoratul (vezi n* 329, 330). Cu siguranță există categorii de alegători care nu sunt eligibili din diverse motive de incompatibilitate:

I Pentru prezumţia de incompatibilitate morală între cele două funcţii. Prin urmare, nu sunt eligibili (art. 29): a) ecleziasticii și slujitorii de cult care au jurisdicție sau grijă de suflete, cei care acționează în mod obișnuit în locul lor și membrii capitolelor și colegiilor; b) funcționarii guvernamentali care trebuie să supravegheze administrația municipală și angajații acestor birouri; c) angajații contabili și administrativi ai unităților de caritate locale (tocmai pentru că aceste unități sunt supuse supravegherii consiliului), (art. 106);

2° Pentru eventuala incompatibilitate între interesul personal și cel al municipiului. Prin urmare, nu sunt eligibili (același articol): a) cei care primesc un salariu sau salariu de la municipalitate sau de la instituțiile pe care aceasta le administrează sau le subvenționează;1 b) cei care administrează banii municipali sau care nu și-au făcut cont; dependent de sau administrat anterior; c) cei care au dispute cu municipalitatea; a) cei care participă direct sau indirect la servicii, colectări de drepturi, administrații sau contracte în interesul municipalității, ori la societăți sau întreprinderi care au

1 La probleme serioase de aplicare practică locală se acordă acest criteriu de incompatibilitate dedus din apartenența la instituții

subvenționate. Considerăm, în general, că sfera acestui motiv de incompatibilitate trebuie înțeleasă limitat și în legătură cu art. 107 care conferă municipalității dreptul de a examina bugetele administrațiilor pe care le subvenționează. În acest caz admitem incompatibilitatea; nu este așa și în celelalte unde subvenția de la municipalitate nu dă niciun drept de ingerință și existența acelei instituții este complet independentă de municipalitate. Astfel, de exemplu, sunt cu siguranță eligibili profesorii acelor Universități Regale care primesc și de la municipalitate, cu diverse titluri, granturi și subvenții.

pentru profit, subvenționat chiar de primărie;

3° Prevenirea, pe cât posibil, a prevalenței clicurilor familiale, în special în municipiile mici. În acest scop, art. 31 că ascendenții și descendenții, socrul și ginerele nu pot fi consilieri în același timp în același municipiu. Daca alegerile sunt ulterioare, se intelege ca acestea vor fi nule si definitive; dacă sunt contemporane, o jurisprudență predominantă consideră respingerea valabilă a celui care a avut cel mai mare număr de voturi; nu ştim prin ce criterii se justifică această opinie.1

349. — Consiliul municipal astfel constituit își exercită atribuțiile întrunindu-se de două ori pe an în ședințe ordinare: prima în lunile martie, aprilie sau mai, a doua în cele din septembrie, octombrie sau noiembrie. Sunt admise dar secțiunile

care se întrunesc la un alt moment, fie prin hotărârea autorității prefecturale, fie și prin voința organelor administrației municipale înseși, adică a primarului sau a consiliului sau și la cererea celei de-a treia părți a consilierilor (art. 103) : facultate aceasta din urma de vocatie spontana, pe care nu toata legislatia o permite si legea noastra din 1865 nu a permis-o din cauza unui spirit nejustificat de neincredere. În ședințele sale, consiliul urmează forme parlamentare obișnuite, conform unui regulament pe care îl poate stabili, sub președinția primarului sau a oricui îi ia locul.

350. — Cât priveşte atribuţiile consiliului, se poate spune că acesta reprezintă organul deliberativ suprem al municipiului: şi este prin ele.

1 Dacă legătura de afinitate dintre socr sau gen se desface din cauza morții femeii, credem art. 52, ultimul paragraf

• Codul civil, care, ca principiu general, stabilește că afinitatea nu încetează la decesul soțului din care derivă.

 că entitatea morală are voință și, prin urmare, apare în stare juridică. În special, consiliul răspunde de supravegherea generală a tuturor instituțiilor în folosul generalității comuniștilor (art. 106). El numește consiliul, ale cărui atribuții le vom discuta mai jos, și în anumite cazuri și primarul (vezi nr. 356).

Examinează bugetele (în ședința de primăvară, art. 108), pe raportul cenzorilor numiți în ședința de toamnă (art. 109). În ședința de primăvară revizuiește și reglementează și listele electorale (art. 108): și, fără nicio obligație specială de timp, stabilește personalul de administrație, numește, suspendă sau eliberează salariați (art. Ili, 1, 2) ; dobândește și vinde, promovează acțiuni și compromisuri (art. Ili, 3°, 4°, 5°); emite reglementări generale de utilizare a bunurilor municipale, de igienă, construcții și poliție locală, prevede destinația tuturor bunurilor și unităților municipale și înființarea oricărui serviciu public, sau participarea la acestea, conform atribuțiilor generale ale municipiul (vezi nr. 363 și urm.), (art. Ili, 6°, 7°, 8°, 9°); hotărăște asupra modificărilor ce urmează a fi efectuate la categoriile bugetare (art. IH, al 10-lea), precum și asupra taxelor și impozitelor ce urmează a fi stabilite (art. Ili, al 11-lea).

Capitolul zece mai întâi.

Consiliul municipal.

351. —Consiliul municipal alege din interior un anumit număr de consilieri proporțional cu populația municipiului, variind de la maximum zece consilieri și patru supleanți în municipiile peste 250.000 de locuitori, până la minim doi în cele sub 3000: sunt renovate jumatate in fiecare an. Acestea evaluate și păcatul-

daco constituie consiliul (art. 14)? Se spune că această instituție reprezintă puterea executivă în municipiu, în timp ce consiliul reprezintă puterea legislativă; aceste expresii analogice de dublaă exactitate, deoarece toate atributele comune sunt pertinente puterii executive. Adevărul este atunci că birourile consiliului sunt de altă natură, ceea ce ar putea fi greu de redus la un concept sau o expresie sintetică. Mai degrabă le putem clasifica în diferite categorii, după cum urmează:

352. — I Consiliul funcţionează ca un comitet permanent pentru pregătirea şi facilitarea lucrării consiliului. În acest scop, formează proiectele de bugete și regulamente, întocmește listele electorale etc. (art. 117, 6, 7, 9);

2° Exercită direct funcții de tfwwnmwtra-tion active, îndepărtate din consiliu, ambele din cauza importanței lor relativ mai mici (numirea și eliberarea din funcție a funcționarilor municipali, art. 117, 2°; încheierea de contracte obligatorii de lege sau hotărâte în principiu de către consiliul, ib, 4°; stabilirea prețurilor vehiculelor de serviciu public sau a unor lucrări, ib. 10°, I Io), atât pentru necesitatea unei măsuri prompte (promovarea acțiunilor posesorii, ib. 12°; hotărâre) . la cheltuieli neașteptate sau la trecerea unui articol la altul din aceeași categorie a bugetului, ib. 3°), atât prin natura lor (fixarea zilei de deschidere a ședințelor ordinare sau a convocărilor extraordinare ale consiliului, ib. I);

3° Ajută primarul în exercitarea funcțiilor sale, atât ca șef al municipiului, cât și ca funcționar guvernamental, și aceasta nu numai ca organism colectiv, ci și

1 1 fraţii care pot fi împreună consilieri municipali, nu pot fi evaluatori împreună (art. 31). Vă rugăm să rețineți că specificațiile speciale de compatibilitate sunt prezentate în art. 14 din legea ordonanței circumstanțiale care interzice unui magistrat să fie evaluator.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 203 prin delegarea unei părți din autoritatea primarului oricărui singur consilier ca răspuns la diferitele ramuri ale administrației, astfel încât, mai ales în municipiile mari, se formează multe mici direcții ministeriale, prezidate de un consilier;

4° În fine, poate chiar înlocui oricare dintre atribuţiile ce revin consiliului, în cazuri de urgenţă gravă şi absolută, cu excepţia obligaţiei de a supune hotărârea luată spre ratificare de consiliu la prima şedinţă (art. 118). Unii critică această ultimă ordine de atribuții, se pare că, întrucât este întotdeauna posibilă adunarea promptă a consiliului, acesta ar putea să o prevadă direct chiar și în cazuri de nevoi neașteptate și urgente: de fapt și care se rezolvă într-o petiție de principiu, întrucât legea însăși impune ca acest drept al consiliului să fie exercitat numai atunci când urgența este de natură să permită convocarea consiliului; și atunci ar fi destul de riscant să negăm absolut posibilitatea unei asemenea urgențe.

353. – Aceste atribuţii ale juntei enumerate de noi răspund deja implicit criticilor făcute de unii scriitori 1 împotriva convenabilităţii menţinerii acestei instituţii care tocmai este criticată ca inutilă. În schimb ni se pare că acele diverse atribuții sunt atât de grave și de ample încât, pe de o parte, nu se poate spune că instituția este lipsită de scop; iar pe de altă parte, dacă ai fi vrut să le pui pe toate pe primar, nu ți-ar fi de ajuns. Teama de eventuale neînțelegeri între consiliu și primar nu constituie atât un defect al instituției, cât un dezavantaj al modului practic în care funcționează uneori.

Pentru exemplu dal Persico, Diritto ammínúírahco, I, pagg. 325-327.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 205 spune că dintre cele două calități ale primarului, cea de reprezentant al municipiului precede cu mult ca importanță; că fie organul de conducere se conformează indicațiilor majorității consiliului și atunci acea imixtiune este de prisos; sau este diferit, iar atunci vor apărea neînțelegeri între organele supreme ale administrației municipale care vor avea ca rezultat pagube foarte grave administrației în sine; că · dreptul autorității centrale rămâne suficient protejat de alte instituții fără a fi necesar să se recurgă la ingerință în numire.

356. –Actuala lege italiană da! conform acestor criterii, dar, cu o distincție complet nejustificată, și-a limitat aplicarea doar la anumite municipii, mai ales dacă sunt capitale de provincie și de raion, sau care nu au o populație care depășește 10.000 de locuitori: aici primarul este ales de consiliul municipal în cadrul acestuia.

propriul organism (art. 123, I al.) cu reguli speciale dictate în art. 124. În toate celelalte municipii dăinuie sistemul antic, deși numirea se face de către Rege, dintre consilierii municipali (art. 123, al. 2). Motivele speciale de incompatibilitate, pentru care un consilier nu a putut fi numit primar, sunt: a) nefiind dat socoteală de o gestiune anterioară sau a fi dator după ce a dat-o; ъ) este a fi ministru al unui cult; c) neexercitarea drepturilor politice (art. 127); d) a fi concomitent deputat în Parlament, sau deputat provincial sau chiar a fi fost acolo de mai puțin de șase luni (art. 235).

357. – Ca o afirmare solemnă a calității sale de funcționar public, primarul, înainte de a intra în funcție, depune jurământul impus în mod obișnuit tuturor funcționarilor (art. 128). Deține mandatul timp de trei ani și poate fi reales. Ca o sancțiune a subordonării ierarhice în care se află primarul, autoritatea centrală

 șeful tuturor funcționarilor municipali care se află într-o relație de subordonare ierarhică*

360. – În calitate de funcționar guvernamental, primarul reprezintă rangul cel mai de jos din ierarhia teritorială, mijlocul cel mai imediat prin care rația guvernamentală este locală. Din această parte putem spune așadar că primarii sunt subordonați prefecților și, prin acest intermediar, ministrului de Interne. Arta. 132 enumeră șase categorii particulare de astfel de atribute. Prima, caracteristică în ceea ce privește conceptul tehnic de difuzare a autorității statului din centru pe întreg teritoriul, vizează obligația primarului de a contribui la publicarea legilor, ordinelor și manifestelor guvernamentale; aceasta se face prin postarea lui la avizierul pretorian. În al doilea rând, primarul este responsabil de ținerea registrelor de stare civilă: ceea ce include rolul important de celebrare a căsătoriilor, în special declarațiile de naștere și deces și eliberarea declarațiilor autentice. Primarul este responsabil și de asigurarea ținerii regulate a registrelor populației (art. 132, ηΰ 5).

361. –Numerele 1, 3, 4, 6 ale art. 132 îl privează pe primar de responsabilitățile privind protecția siguranței publice și ordinii publice. Aceste prevederi, însă, trebuie să fie obligatorii pe lângă cele ale art. 133 și cu alte surse din legea siguranței publice. Din acest ansamblu de prevederi rezultă că primarul în general are și obligația de a contribui la linia de protecție juridică și deci de a supraveghea ordinea publică, de a informa autoritățile superioare de tot ceea ce se referă la aceasta etc. Se înțelege că sfera efectivă a acestor funcții variază în funcție de faptul dacă într-o anumită municipalitate există și birouri administrative destinate aceluiași scop și, prin urmare, este maximă în municipiile în care se află primarul.

Capitolul al zecelea al treilea.

Din atribuţiile municipiilor

și protecție juridică și economică.

363. — Care este sfera de activitate publică rezervată municipiilor? O întrebare fundamentală, după cum vede toată lumea, căreia nu am avut prea multe ocazii să o menționez și căreia îi dedici acum un studiu specific. Am mai menționat, printre elementele din care constă problema administrației locale, protecția și amestecul Statului tocmai în acea sferă de activitate care este rezervată municipalităților. Acum aceste două întrebări, activitățile municipalităților și ingerința statului, sunt strâns legate între ele, astfel încât studiul uneia include și pe cel al celeilalte. De fapt, activitățile municipalităților nu se limitează la ceea ce le atribuie și nu pot fi înțelese dacă s-ar fi dorit să ignorăm noțiunea de limite. Acum aceste limite constau în așa-numita ingerință a statului sau protecția municipalităților.

364. — Municipalitățile participă la administrarea statului: contribuie, așadar, la realizarea scopurilor pe care statul și le propune; dar în funcție de modul în care variază natura acestor scopuri, variază și criteriul legal după care primăriile își pot desfășura activitățile.Și există o triplă distincție fundamentală: sferă de activitate absolut îndepărtată de municipii (atribuții interzise)

load, adică: 1) say to be major age; 2) să nu fi fost niciodată condamnat pentru infracțiunile prevăzute de art. 80 din lege; 3) să fi obținut o diplomă de liceu sau o diplomă de școală tehnică; 4) să fi obținut o licență de calificare specială în urma unui examen. Aceeași reglementare din articolele 33-37 stabilește în mod specific atribuțiile secretarului municipal.

nu vizează doar asigurarea liniștii publice și ordinii publice, ci și implementarea limitelor impuse drepturilor libertății individuale (ceea ce se numește politică internă): astfel administrarea justiției în toate etapele ei este luată și de la municipalități. Se poate face o singură excepție, de importanță limitată, de la tot ce s-a spus mai sus, după caz dacă se referă la poliția care vizează asigurarea sănătății publice locale sau este de ordinul anumitor industrii locale (poliția urbană sau construcții): sfera de activitate care, deși legea participă la conceptul de protecție juridică și eventual presupune o măsură de constrângere asupra cetățenilor, aceasta afectează și comunitatea.

367. — Cu excepția acestei ultime și limitate excepții, toată acea sferă mare de activitate pe care am menționat-o mai sus rămâne, potrivit dreptului nostru public pozitiv, strict interzisă municipalităților; care, prin urmare, nu au putut participa, nici direct, nici indirect.

368. — Rămâne activitatea socială, despre care am vorbit în general şi despre care altundeva vom spune natura şi chestiunile asupra cărora se exprimă (vezi cartea VI, capitolul 1 şi III). În raport cu fiecare țară în funcție de sfera de activitate, dacă se poate spune în general că

municipalitatea poate angaja toate serviciile dragi pe care le crede și se amestecă în orice relație, cu excepția, bineînțeles, a hotărârii privind comoditatea economică a unei astfel de activități, un judecată asupra căreia municipalitățile nu sunt complet libere (vezi nr. 381). Dar în ceea ce privește specificul acestor puteri, comunitatea le poate exercita pe toate, amestecându-se în relațiile fizice, îngrijindu-se de igiena locală sau, după cum se spune, restabilind comunitatea; în relațiile economice, deschiderea sau subvenționarea drumurilor obișnuite sau de cale ferată, sprijinirea industriilor, promovarea expozițiilor etc.; în relaţiile spirituale, întreţinând sau subvenţionând şcoli, de la şcoli primare la universităţi

 manifestarea normală, regulată, generică a interferenței sociale are loc prin intermediul statului. Toate aceste atribuții pe care le ai! văzute în municipiile opționale, acestea sunt atunci cu adevărat subsidiare; adică numai în limitele propriilor forţe economice, epuizate de absorbţia absolută în finanţarea nesăţioasă a Statului, municipalităţile contribuie la acea îngrijire socială pe care o exercită Statul. O serie de aceste atribute, toate pe care administrația centrală le-a transmis permanent comunității; dar chiar și în asta cu o încredere foarte limitată; şi, temându-se că vor refuza să le împlinească, le-a impus. Iată, deci, a treia modalitate de activare în care am împărțit studiul de față. Întotdeauna în domeniul activității sociale, există anumite servicii pe care municipalitățile trebuie să le exercite în mod obligatoriu sub impunerea legii.

371. — Dreptul nostru pozitiv determină aceste atribuții obligatorii, din punct de vedere financiar, și anume prin declararea ca fiind obligatorii a cheltuielilor pentru prestarea acelor servicii. Sediul cauzei este art. 145 din lege care enumeră nouăsprezece categorii de astfel de cheltuieli obligatorii, pe care vom încerca să le grupăm cu un criteriu sistematic.

372. — Cheltuieli, și deci serviciile aferente, îndreptate către: a) întreținerea administrației municipale (birouri, arhive municipale, art. 145, nr. 1, salariile angajaților, nr. 2, servicii contabile și financiare, n. * 3 și 4, pentru conservarea bunurilor și plata datoriilor, n1 6 și 7) ; b) îndeplinirea funcţiilor pe care Statul le deleagă primarului în calitate de funcţionar guvernamental, cf. Nu. 360 (registre de stare civilă, art. 145, nr. 14, asociere cu colecția oficială a actelor guvernamentale, nr. 15, alegeri, nr. 16, camera de arest la Judecătoria, și pentru custodia deținuților, nr. 19); c) la serviciile de sănătate în beneficiul

a statului, implică puterea executivă, menită să asigure respectarea legilor, în timp ce, pe de altă parte, acțiunea conurilor contribuie și este subordonată celei a puterii executive. În ceea ce privește organul specific prin care se exercită protecția, se mai înțelege că acesta trebuie să fie în primul rând prefectul, care tocmai reprezintă autoritatea supremă a statului în circumscripțiile teritoriale: și se

mai înțelege că împotriva oricărei puteri discreționare a acest funcționar, municipalitățile sunt protejate prin intermediul unui recurs la șefii administrației centrale, a cărui judecată este coroborată de avizul organului suprem al administrației consultative, adică al Consiliului de Stat.

376* — Având în vedere aceste generalități, observăm cum o municipalitate poate eventual să încalce legea fie făcând ceea ce nu ar trebui să facă, fie nefăcând ceea ce ar trebui să facă: avem deci protecție juridică pentru actele pozitive ale municipalității, precum și pentru actele negative. Prima modalitate se implementează cu obligația municipalităților de a transmite prefecților sau subprefecților respectiv o copie a hotărârilor luate de consiliile sau consiliile municipale, iar aceasta în termen de opt zile de la data acestora (art. 161). Prefectul sau subprefectul examinează dacă forma rezoluției este legală (art. 162, nr. 1) și dacă conținutul acesteia încalcă vreo prevedere a legii (art. 162, nr. 2). Rezoluția nu devine executivă dacă nu este amânată cu aprobare

sau dacă în termen de cincisprezece zile un decret al prefectului sau subprefectului nu l-a suspendat.1 Dacă fapta pare nelegală-

1 Rețineți: termenul de cincisprezece zile acordat prefectului sau subprefectului pentru aprobarea hotărârilor sau suspendarea acestora este atunci de o lună pentru bugete și conturi definitive. În plus, dacă rezoluția cu o majoritate de două treimi din alegători este declarată de

í

Olilb il

nOgta* I urgență, când există pericol evident sau vătămare în amânarea P. i execuția, aceasta este executoria imediată.

>θίθΓθ f

adica a consiliului si a primarului. Acest remediu radical presupune, potrivit legii, fie un fapt pozitiv foarte grav pentru care nu ar fi suficientă o sancțiune, respectiv anularea unei hotărâri, fie o neîndeplinire persistentă a obligațiilor impuse de lege. Dizolvarea se face prin decret regal care trebuie precedat sau legat de motivele prevederii. Tocmai pentru că autoritatea de la care emană acest act nu are, în ordinea ierarhiei administrative, niciun superior, deci împotriva acelei măsuri nu poate fi concepută nicio cale de atac: s-au căutat însă garanții împotriva eventualelor arbitrariuri; si se cerea prin lege ca decretul sa fie motivat, sa fie facut public prin Monitorul Oficial si ca o data la trei luni sa fie comunicata Senatului si Camerei Deputatilor o lista cu astfel de decrete: controlul publicitatii pe de o parte. , de către Parlament pe de altă parte (art. 268).

379. – Odată dizolvat un consiliu municipal, noua alegere trebuie să aibă loc în termen de trei luni, termen care poate fi prelungit, prin decret regal, până la șase luni (art. 268). În momentul de față administrarea municipiului este încredințată unui comisar extraordinar, care nu poate exercita decât funcții pe care legea le atribuie primarului și consiliului (art. 269): vom spune așadar că din atribuțiile consiliului el va să poată exercita cele impuse de urgență esențială, și care, tocmai din acest motiv, pot fi hotărâte de consiliu, potrivit art. 118.

380. – Din toate cele de mai sus reiese că protecția juridică, în diferitele forme pe care le îmbracă, nu se ocupă de meritul actelor efectuate de municipalitate, indiferent de comoditatea lor mai mare sau mai mică din punct de vedere al bunului. administrare. Atâta timp cât legea este respectată, organele de protecție juridică nu au dreptul de a interveni. Dar condițiile de astăzi ale municipalităților,

 alegerea directorilor; dar acest argument uită că municipalitatea nu este alcătuită în întregime din alegători și că nu toți alegătorii au contribuit cu voturile lor la alegerea administratorilor răi. Dar chiar și lăsând acest lucru deoparte, nu este adevărat să spunem că statul ar trebui să lase pe fiecare liber să-și aducă atingere propriilor interese. Economia generală nu este suma unor aspecte economice particulare, iar dacă statul are un interes legitim în propria sa îmbunătățire economică, el trebuie să se intereseze astfel încât celelalte economii mai mici să fie bine stabilite și reglementate. În sfera individuală, cu siguranță nu poate fi intervenit, din multiple motive de natură foarte diferită și de ordin înalt, asupra cărora ar dura mult timp să ne oprim aici. Dar compararea managementului intereselor unui individ privat cu cel al municipalităților este în mod clar o sofisticare, având în vedere că natura acestor diverse entități este radical diferită. Municipalitățile sunt organe ale statului; administrațiile lor sunt administrații publice: deși, prin urmare, mai mare, niciodată direct, este interesul statului de a-și asigura buna funcționare, pare firesc și logic ca statul să nu se amestece și să se asigure că administrațiile, care ar putea fi considerate sau emanate de administrația statului, funcționează pentru a-și reglementa economiile și a aduce ordine și prosperitate.

382. – Având în vedere această justificare teoretică, să vedem cum se dispune protecția economică a municipiilor în legea noastră. Și mai întâi să ne gândim cărui organism ar trebui să i se încredințeze. Acesta este unul dintre cele mai controversate puncte din politica administrativă. Într-o ordine pur teoretică, s-ar părea că această supraveghere ar trebui să se bazeze pe trolii care fac parte direct sau reprezentanți ai acelei autorități centrale a statului de care depind municipalitățile. Dar arbitrariul este de temut: și de asemenea se teme - și în adevăr nu fără motiv - că în acest fel este inutil

consilieri de prefectura desemnati la inceputul fiecarui an de ministrul de interne si patru membri efectivi si doi supleanti numiti

de consiliul provincial, care detin mandatul pe o perioada de patru ani si se reinnoiesc pe jumatate la doi ani, nefiind realesi pana la după doi ani după ce au expirat. Astfel, consiliul este alcătuit din șapte membri; prin urmare cele două elemente sunt echilibrate deoarece majoritatea unui membru, care are un element electiv, este compensată de președinția conferită prefectului și de prezumția că cei trei membri birocrați se vor înțelege mai bine între ei. În ceea ce privește membrii electivi, de asemenea, art. Decide multe, prea multe incompatibilități; și de aceea deputații în Parlament din provincia în care au fost aleși nu pot face parte din consiliu; consilierii provinciali și primarii municipiilor provinciei; toți angajații statului, ai provinciei, ai municipalităților și ai lucrărilor de caritate; cei care nu pot face parte din lista juriului. Ultima categorie este justificată de căutarea criteriilor de capacitate, celelalte din cauza incompatibilității prezumate, dacă nu întotdeauna dovedibile, morale sau materiale între cele două funcții.

385. — Peste ce acte ale administraţiei municipale se exercită protecţia? Aici se află principiul că abilitatea este regula, incapacitatea este excepția. Vom spune așadar că, dacă nu există o prevedere expresă de lege care impune intervenția guvernului provincial, municipalitatea este scutită de protecție și că aceasta nu poate fi extinsă, prin interpretare, la alte cazuri dincolo de cele strict indicate de lege.

386. — Actele în raport cu care autoritatea municipiului cere avizul consiliului de administrație, pot fi împărțite în trei categorii, corespunzătoare celor trei momente principale de administrare economică. Primul stat privat

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 223 de poliție imobil sau locală (art. 167, nl 3, 4, 5). În sfârşit, pentru înţelegerea sistematică a problemei, reamintim atribuţiile consiliului în materie de alegeri (vezi nl 334, 344) şi de cheltuieli obligatorii şi execuţie a bugetelor (vezi nr. 377).

388. — Pentru aplicarea generală a protecției în toate cazurile în care este necesar, fie că este vorba de respingerea sau suspendarea avizelor, consiliul de administrație va comunica observațiile sale consiliilor municipale și, numai primesc răspuns, va proceda la. hotărâre (art. 169). Împotriva unor astfel de hotărâri, consiliile municipale și prefecții vor avea drept de apel la guvernul Regelui, care va proceda în mod obișnuit, adică prin decret regal, după audierea Consiliului de Stat (art. 172).

Capitolul paisprezece.

Sistemul provincial.

389. — Ideea generală pe care am dat-o mai sus este corectă, provincia putând fi definită sau asociație corporativă constituită din districte mari de pe teritoriul statului și compusă dintr-un grup de municipalități dependente organic de un centru urban mare (sediu sau capitală a provincia) .) și cu care toate celelalte municipii au relații multiple, tradiționale, politice, comerciale, intelectuale etc. De asemenea, am remarcat în locul ei (vezi nr. 247) cum defectele

districtului nostru provincial înseamnă că aceste elemente teoretice referitoare la legătura dintre diferitele municipalități ale aceleiași provincii nu se regăsesc întotdeauna în realitate.

390. — Există asemănări substanțiale între provincie și municipiu: ambele sunt persoane juridice, constituite din circumscripții teritoriale în sensul legii.

■

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 225 de urtici individuali vor întocmi procese verbale separate pentru cele două alegeri (art. 188). Totuși, o diferență notabilă față de alegerile municipale constă în faptul că, în timp ce aici proclamarea celor aleși se face de adunarea președinților, la alegerile provinciale președintele biroului principal al fiecărei municipalități transmite procesul-verbal delegației provinciale; și tocmai aceasta se procedează în ședință publică cu proclamarea aleșilor, pronunțându-se totodată, în primă instanță, asupra oricărei dispute sau plângeri referitoare la regularitatea operațiunilor electorale precum și la eligibilitate (art. 189). Și în această judecată asupra alegerilor există o altă diferență foarte serioasă care este imposibil de justificat: în timp ce, de fapt, la alegerile municipale există trei niveluri de recurs, mai întâi la consiliul municipal, apoi la consiliul administrativ provincial și, în final, la consiliu. de stat sau la curtea de apel; pentru alegerile provinciale, însă, se admite numai recursul la consiliul provincial din hotărârile deputației, care ia o hotărâre definitivă (art. 190).

393. — Ineligibilitățile și incompatibilitățile sunt reglementate de art. 191 într-o manieră complet similară celor stabilite pentru consilierii municipali; sunt de respectat doar două prevederi speciale de neeligibilitate: una pentru acei alegători care, nefiind domiciliați în provincie, nu dețin bunuri stabile acolo și nu plătesc acolo impozit pe averea mobiliară; celălalt pentru magistrații curții de apel, tribunal și magistrați, pe teritoriul în care își exercită competența. De remarcat apoi o incompatibilitate deosebită sancționată de art. 187 pentru ca nimeni să nu poată fi consilier în mai multe provincii în același timp, iar în cazul excluderii simultane, se convine asupra unui drept de opțiune; iar dacă acesta nu este pus în aplicare în termen de opt zile de la proclamare, acesta rămâne ales în provincie unde a existat un număr mai mare de voturi.

ORGANIZAREA ADMINISTRĂRII. 227 Mă îndrept spre analogii mai mari cu atribuțiile primarului. De altfel, delegația provincială, așa cum prevede legea în linii mari, reprezintă consiliul în timpul ședințelor sale și asigură executarea hotărârilor acestuia, raportând anual consiliului însuși administrarea acestuia (art. 210, nl 1, 2, 11). Delegatia are si dreptul, asemanator celui al consiliului municipal, sa ia in responsabilitatea sa acele masuri care sunt de competenta consiliului, in cazurile in care urgenta nu permite convocarea acestuia (art. 211) : dar se intelege. că din delegare trebuie să se facă o utilizare majoră a acestei facultăţi tocmai din cauza dificultăţilor majore care se opun unei convocări prompte a consiliului provincial. Între timp, delegația, ca toate colegiile, are o reprezentare personală în președinte care este numit direct de consiliu și care nu trebuie confundat cu președintele consiliului. Președintelui delegației îi

revine să reprezinte provincia în instanță, să înarmeze actele, precum și să exercite supravegherea ierarhică asupra birourilor provinciale (art. 212).

397. - În ceea ce privește competențele provinciei și protecția aferentă, sunt valabile toate considerentele teoretice făcute cu privire la municipii (vezi nr. 363 și urm.). Și la fel, serviciile și cheltuielile referitoare la întreținerea birourilor provinciale, a drumurilor și lucrărilor publice în general încredințate provinciei, cazărmii Carabinierilor Regești, întreținerea bieților nebuni ai provinciei, inspecția elementului. scoli si minori inalti, corecteaza 'art. 203. Protecția juridică se exercită de către prefect la deliberările consiliilor și delegațiilor cu metode și căi de atac perfect corespunzătoare celor menționate în raport cu municipiile (articolele 219, 222). egal-

Cartea Cinci.

activez delicatese; administra.

Capitol unul.

Activitate legală.

Л) DECLARAREA SI EXECUTAREA VOINTEI STATULUI.1

398. — Indiferent de scopul pe care statul intenționează să-l atingă, activitatea sa este subordonată unor condiții generale pentru a se desfășura. Și aceste condiții se bazează pe drepturile suverane cu care este învestit Statul și pentru a exercita o comandă de comandă asupra oamenilor și lucrurilor supuse imperiului Statului însuși.

399. — Statul în primul rând, în acțiune, comandă. Prin urmare, în sfera dreptului administrativ face obiectul declarației de voință de către Stat, tocmai pentru că este considerată ca o condiție a activității sale, ignoră acea formă solemnă în care voința statului reglementează legea, declarând ea ca o normă imperativă, adicând legea. Și pentru asta

1 A se vedea la această întrebare excelenta lucrare a profesorului Conacci P TRANELLI, Legge e Regolamento (Napoli, 1888).

МПЦЦРР· ' mui j Я Ч > IИ U IJ

 ci pur și simplu modul în care este organizată administrația. Trebuie remarcat însă că uneori, chiar și o declarație de voință a Statului Poate avea drept continuare o normă pur administrativă și internă care nu presupune, strict vorbind, o ordine directă a subiecților, dar care ia și forma unei o „ordonanţă”.» şi chiar a unei «lege: > în aceste chestiuni, este atât de puţină corespondenţă între conţinut şi formă! Numirile angajaților, un act de administrare internă, se fac de obicei prin decrete regale, totuși este clar că, în acest caz, nu poate apărea nicio obligație sau motiv de supunere în cetățean, ca atare.

Í 402. — Presupunând în schimb că comanda este îndreptată către supuși și emană din autoritatea statului, este necesar să se distingă două moduri în care poate fi exprimată, fie ca regulă generală, referitoare la o ordine complexă a cazurilor, sau ca o comandă având o linie determinată şi concretă. Ordinea autorității care conține o regulă generală se distinge de lege în sens strict, adic de declararea unui principiu juridic, pentru ceea ce un ordin se limitează la a reglementa, deși sub forma unei reguli generale, modul în care trebuie pus în aplicare un principiu de drept. Acesta este sensul caracteristic ordonanței, emanare a puterii executive, declarație de voință a statului, coordonată cu activitatea pe care o servește. Totuși, ca pe lângă legile în sens propriu, s-a format o categorie de legi în sens impropriu, potrivite formei și nu conținutului lor, iar aceste legi improprii au ajuns să invadeze domeniul atribuțiilor puterii executive, în sensul impropriu. de asemenea, căci printr-un proces invers, legea a ajuns să completeze sistemul juridic instituit printr-o lege și, prin urmare, cuprinzând dispoziții 1 care conțin acest lucru eminamente legislativ. ceea ce av-

 de denumiri diferite care însă nu au nicio importanță pentru conținutul și sfera de aplicare a actelor respective; reglementări, atunci când se referă la o sferă de activitate largă sau autonomă și întocmite cu intenție sistematică; orth-decrees, când mai limitat nu este obiectul.

404. — Însă ordinea de autoritate, conform distincției care se bazează pe acest studiu, poate fi îndreptată și către o anumită persoană sau niciodată anume amenda într-o situație determinată, în funcție întotdeauna de conceptul de activitate a statului și de dreptul de imperiu care rezidă. în suveranitate şi care coboară în funcţionarii publici care îi sunt custodii. Fără limitele legii și ale propriei sale competențe, chiar și cel mai umil funcționar public, prin faptul că deține un rol direct în menținerea legii, participă la imperiu și are dreptul de a comanda și de a fi respectat conform sancțiunilor care le revin. vom discuta mai jos (vezi m 405-409). Este de la sine înțeles că emiterea acestor ordine este legată de diferite forme pe care legea le determină în interesul cetățenilor și a căror deficiență ar face ordinul ilegal, chiar și atunci când funcționarul care l-a emis era competent. Aceste formulare variază de la caz la caz și enumerarea lor ar fi imposibilă: de exemplu, este posibil ca ordinul să fie emis în scris, ca atunci când un consiliu municipal, în conformitate cu art. 32 din legea siguranței publice, dispune închiderea unei fabrici pentru că este considerată nesănătoasă; iar această comandă scrisă poate fi supusă unor reguli speciale de sesizări, termene, etc. Ordinul poate fi emis și verbal, ca, de exemplu, atunci când un ofițer de securitate publică ordonă persoanelor adunate să se desființeze și este, de asemenea, legată în acest caz de formulare speciale, cum ar fi invitațiile și sesizările preventive.

405. — O limită generală care privește dreptul de ordonanță în sensul său cel mai larg, de la regulamentul aprobat prin decret regal, până la comanda unui

Oficialul de jos al Carabinieri este că ordinul trebuie să respecte legea înaltă. Legalitatea ordinului poate depinde atât de competența celui care o emite, cât și de modul în care este emis: atunci când una sau alta condiții concurează, ordinul poate fi inechitabil, dar este legal. Cât de departe și în ce măsură! modul în care supușii) este obligat să se supună unui ordin ilegal este o problemă serioasă, care într-un anumit sens (adică de la rezistența la o ordine nelegitimă ne întoarcem la rezistența colectivă a unui întreg popor împotriva prințului care guvernează cu violență). sau arbitrariul) constituie o temă de filozofie politică și juridică; întrucât este considerată ca o garanție a libertății individuale, constituie o chestiune de drept constituțional. Rezumând ce interesează prezent studio la această întrebare, spunem că este împărțit în două părți. Este în primul rând necontroversat în dreptul public modern faptul că trebuie să existe o cale de atac împotriva ilegalității ordinului. Deci, în măsura în care este considerat obiectiv mai ilegal decât actul, acest remediu constă în dreptul și ikvi-re de ·! ajutați-l să-și refuze aplicarea în cazuri concrete: o chestiune care face obiectul unei întregi părți a dreptului administrativ (circ. lih. VII, capitolul 4). Dacă este ilegală, este considerată din punctul de vedere al subiectului pe care l-a săvârșit, adică ca o încălcare a îndatoririlor ce revin funcționarului, se aplică remedierea răspunderii funcționarului însuși despre care am discutat deja? Dar va putea cetățeanul să se opună și să reziste la comanda ilegală, indiferent de aceste remedii care presupun că legea a fost săvârșită? Dreptul constituțional se ocupă de această problemă?

1 Ctr. «i'piíi, lih. Ili, mp. 5.

și Cl'r. Și Principiile noastre ale direcției efectelor, !ih. Vii, Cupa. 10.

406. — Cu excepția excepției menționate la numărul anterior, este un principiu fundamental de drept că cetățeanul trebuie să se supună ordinului autorității publice, în diferitele forme pe care acesta le poate îmbrăca. Cu expresia inversă vom spune că odată manifestată voința Statului, aceasta trebuie îndeplinită. Mijloacele prin care se obține ascultarea și se împlinește voința statului sunt în două moduri: considerarea acesteia drept infracțiune și deci pedepsirea neascultării cetățeanului cu pedeapsă și constrângerea. Uneori, ordinul propriu-zis impune o pedeapsă celor care nu i se supun: așa se numește termenul tehnic al dreptului penal, reglementat atât de Codul penal, cât și de diverse legi speciale, printre care în principal și cea de siguranță publică. În conceptul abstract al puterilor polițienești, ar fi aceea că aceeași putere este competentă să determine pedeapsa care se aplică contravenției: și de fapt, în dreptul roman ca și în dreptul germanic, magistratul însuși, cu condiția să fie îmbrăcat în putere, ar putea provoca în mod direct un rău. cetăţeanului neascultător. În dreptul modern însă, contravenția, la fel ca orice altă infracțiune, a fost reglementată de puterea legislativă și, departe de a fi pedepsită direct de funcționar, dă naștere unor acțiuni penale care se desfășoară în forme obișnuite.

407. – În afară de contravenții speciale, refuzul de a se supune unui ordin dat legal de către autoritatea competentă sau nerespectarea unei dispoziții legale date de aceasta în funcție de activitatea juridică care îi revine, dacă este considerată infracțiune și se pedepsește cu legea noastră penală cu închisoare de până la o lună și amendă de la 20 la 300 de lire (art. 434, Cod penal). Și așa este considerat și veni

la vati dolía ocrotirea ordinii publice împotriva celor neascultători. Avem un exemplu tipic în acest sens, în cazul dizolvării adunărilor sau adunărilor care se pot face „cu forța; » dar în general se poate spune că oriunde din motive de poliție legea sau regulamentele și oficialii emit un ordin, forța poate fi folosită, în măsura posibilului, pentru executarea ordinului și indiferent de sancțiunile aplicate infractorului. .

Capitolul doi.

B) PUTERILE POLITIEI. PRINCIPII GENERALE.

410. –■ Activitatea juridică a Statului, am spus, intervine pentru realizarea obiectivelor sale în sfera dreptului individual, limitându-l. Între timp, problema raportului dintre stat și individ este și o chestiune de drept constituțional; şi este deci necesar să se determine în primul rând diversele aspecte din care cele două ştiinţe consideră aceeaşi ordine de relaţii. Această diferență este bine înțeleasă a priori, tocmai pentru că relațiile sunt aceleași, nu poate fi formală, ceea ce face și mai importantă determinarea ei.

411. – Dreptul constituțional consideră aceste raporturi din punctul de vedere al afirmării drepturilor individuale și tocmai din acest motiv se referă la ele așa-numita teorie a libertății: dreptul constituțional le consideră în schimb din punctul de vedere al îndatoririi. care revine autorităţii; pentru a proteja ordinea și siguranța publică împotriva cauzelor perturbatoare. În dreptul constituțional, cei doi termeni ai raportului sunt cetățeanul din

Nu securitate, și este firesc că mijloacele pe care le folosește implică frecvent o limită a libertății individuale, limită care, acolo unde nu este excesivă sau nerezonabilă, va fi compensată de acea mare de interese sociale care este prevenirea criminalității.

414, –Pe lângă aceasta, strict înțeleasă, este de competența statului să asigure menținerea ordinii publice.Indiferent, de fapt, de posibilitatea săvârșirii infracțiunilor, drepturile individuale pot coexista numai atâta timp cât se respectă reciproc și respectă autoritatea statului.Anumite manifestări, de exemplu, ale libertății de religie, de asociere, de opinie și de presă, de întrunire, deși nu

constituie infracțiuni, pot fi incompatibile cu liniștea publică și, prin urmare, pot fi interzise.

115. — După ce am stabilit această dublă ordine de activitate a Statului, putem înțelege și examina celebra hotărâre dacă este mai bine să reprimam sau să prevenim, adică să limitam drepturile individuale numai atunci când fapta penală este săvârșită sau este tulburată ordinea publică. , sau chiar atunci când încercați să preveniți apariția unuia dintre aceste efecte. Cât despre i, nu poate exista nici o îndoială că prevenirea merită reprimată, astfel încât aici să o ataci mai bine: ca aici să fie mult mai bine: la o ecuație pe care trebuie să o obții între Γ efectul care se realizează și mijloacele folosite. În ceea ce privește ordinea care poate zdruncina în general ordinea publică, soluția nu poate fi diferită: poate fi doar o altă ordine de mare măsură în implementare.

410. — Acestea sunt de fapt argumente în care soluțiile Coppo absolute nu pot fi acceptate. Nu poate lega osul* previne mai bine deteriorarea; în același timp, luați în considerare dacă toate actele care sunt inofensive în sine ar trebui supuse unei intervenții preventive din partea autorităților doar pentru că probabil ar putea fi locale

activitate administrativă. 241 purtătorul de arme se va acorda sau nu în funcție de garanția mai mare sau mai mică de onestitate pe care o prezintă cetățeanul și nicio lege nu va putea stabili a priori când o persoană trebuie sau nu trebuie să se considere onestoasă; cu siguranță va trebui să se raporteze la aprecierea oficialului.

417. — Acum această putere discreționară pe care am demonstrat-o este inseparabilă de puterea polițienească, poate fi exercitată sub forma jurisdicției în funcția de școală: 1 sau se citează exemplul englezesc unde în acele cazuri date în care „legea subordonații exercițiul libertății individuale necesită autorizare prealabilă, judecătorilor de pace trebuie să li se solicite autorizare; iar această chestiune este tratată nu ca o măsură administrativă dependentă de puterea discreţionară a autorităţii, ci ca un act de justiţie.5" În abstract nu se poate nega că acest sistem este absolut de preferat. Respectul pentru libertatea individuală este un moment atât de înalt încât nicio garanție nu ar părea prea mare pentru a o apăra împotriva eventualelor excese ale unei puteri, care, dacă nu ar fi decât pentru a se acoperi de responsabilitatea enormă care o apasă, tinde să depășească exercițiul facultăților. încredinţată lui. De adăugat că nu de puține ori este un act polițienesc care poate căpăta toată importanța unei judecăți reale care cade pe onestitatea și respectabilitatea cetățeanului și că prin urmare poate fi tratat, și dacă este posibil, cu forme asemănătoare cu cea a unei judecăţi obişnuite.

418. — Obiecțiile nu lipsesc și trebuie luate în considerare și ele. Există teama, pe de o parte, că este vorba de intervenția în materie de poliție a magistraților adevărați, formați din elemente locale și, de regulă, colegial,

1 margarina. DtUfi libertate civilă în niuibme rrwrfituzioni, png. 42 și următoarele.

- Mat, g arini, loe. cit., pag 93.

Cembro 1888, n° 5888) este completat apoi de alte izvoare minore pe care le vom aminti în locul ei. Cu toate acestea, în conformitate cu convingerile noastre generale, nu vom urma ordinea sistematică a acelei legi, care nu ni se pare acceptabilă;' În schimb, prevederea dictată de ordinea logică a materiei în sine este de a se referi limitele individuale, din motive polițienești impuse individului, la diferitele așa-zise drepturi ale libertății individuale; şi referindu-ne în această direcţie la enumerarea care dă dreptul constituţional, vom avea în vedere atribuţiile speciale ale poliţiei în raport cu: a) dreptul la egalitate; b) de libertate personală; c) de conștiință și de cult; rt) de opinie si presa; e) de şedinţă şi asociere. Ar mai rămâne dreptul de proprietate, care la nivelul activității statului este supus unei limite speciale și caracteristice precum exproprierea (din motive de utilitate publică pe care le vom discuta separat. - 1 2).

1 Pentru început, vom spune că legea este împărțită în patru titluri: 1. Dispoziții referitoare la ordinea publică și siguranța publică; IL Dispoziții referitoare la spectacole, instituții publice, agenții, tipografii, afișe, profesii itinerante, lucrători sau lucrători casnici; III. Dispoziții referitoare la clasele periculoase ale societății; IV. Dispoziții tranzitorii și finale. În afară de faptul că tot acel set de subiecte aranjate sub titlul al doilea nu apar legate de un singur criteriu sistematic, dacă titlul primului titlu nu se poate referi și la subiectul tuturor celorlalte? Nu toate prevederile din toate legile « referitoare la ordinea publică și siguranța publică? » Nu contează, nu observați că prevederile referitoare la călători sunt sub titlul al treilea și cele referitoare la portul de arme din primul titlu, de fapt ambele subiecte depind de același concept, limitând și impactul asupra libertății personale.

2 Runda. pentru aceasta enumerare a drepturilor libertatii noastre Prin->ii de drept constitutional, Hb. VII, Ch. *2 și 8.

activitatea administrației, 245 depinzând în schimb de conceptul de ingerință socială a statului; trebuie totuși să subliniem că în practică, întrucât nu există aproape nicio organizare adecvată și generală a instituțiilor caritabile pe care se întemeiază această dispoziție, aceasta nu poate avea de fapt o aplicare adecvată (vezi nr. 486).

423. - Străinul din Italia este echivalat cu cetăţeanul pentru exercitarea drepturilor civile, întrucât o anumită prevedere de poliţie permite ministrului de interne să expulzeze străinii care trec sau locuiesc în regat din motive de ordine publică (art. 90 din regiunile). lege): străinul expulzat nu se poate întoarce fără autorizație specială din partea ministrului de interne și, în caz de contravenție, va fi pedepsit cu arestare până la șase luni. Asemenea prevederi a căror dificultate ar putea justifica comoditatea și care în aplicarea lor ar putea da consecințe deplorabile și arbitrar însuși prestigiului națiunii.

424. – Dar tipul cel mai perfect de asemenea excepții de la principiul egalității, din motive de suspiciune față de unii indivizi, constă în instituția avertismentului, pe care legea recentă a păstrat-o, ca „instituție provizorie și tranzitorie”, introducând garanții pentru excludeți în mod arbitrar sau remediați-l. Avertismentul poate defini o anumită stare de degradare a dreptului în care sunt constituite anumite persoane, care le limitează libertatea personală și le supune unei supravegheri speciale de către autoritatea polițienească, ca indivizi suspectați în mod deosebit de a fi capabili să atace siguranța publică.

425. – Motivele pentru care cineva poate primi un avertisment sunt: sunt leneş şi rătăcesc obişnuit; 2° defăimarea pentru infracţiuni împotriva persoanelor și a bunurilor: cu condiția ca, în acest caz, elementul defăimării să fie executarea în mod repetat de pedepse de

M. Л. – Oulandu. * eu

carte sau curea.

condamnare sau a fost supusă unui proces atunci când aceasta este combinată cu o sentință sau un ordin de lipsă de vinovăție dovedită sau lipsă de probe (art. 94-96). – Plângerea pentru avertisment trebuie făcută de către șeful biroului de securitate publică din provincie sau raion, cu proces-verbal scris, motivat și documentat, adresat președintelui instanței, autoritate competentă să emită avertisment și care, făcând parte din puterea judecătorească și fiind garantată de inamovibilitate, ea părea să ofere acele prezumții de independență și imparţialitate, a căror lipsă fusese plânsă universal de magistrații care, potrivit legii anterioare, aveau această competență.1 Președintele va trebuie să procedeze la o verificare sumară a lucrurilor expuse în plângere, drept Γ art. 97: dispoziție care nu poate avea nicio importanță practică întrucât informațiile pe care le poate folosi președintele trebuie neapărat să provină de la aceeași autoritate de poliție de la care provine plângerea.

426. – Acest denunț dă naștere unui proces înconjurat de garanții similare cu cele ale procesului penal obișnuit: celui denunțat (pe care legea îl numește acuzat) și chemat să se prezinte pentru a se exonera (articolele 98, 99), îi sunt comunicate motivele. cu care se întemeiază plângerea (art. 99), i se acordă asistența (facultativă) a unui avocat și termene și prezentarea probelor testimoniale și cu înscrisuri care dovedesc nevinovăția sa.

427. – Această hotărâre urmează unei ordonanțe, care

1 De remarcat, însă, că această putere este de fapt diminuată de puterea acordată de lege președintelui de a delega competența acestuia unui judecător (un magistrat imobil, mai puțin independent din punct de vedere moral decât președintele instanței): o delegare care va trebuie să se întâmple de regulă, deoarece este foarte dificil pentru un președinte de instanță să poată și să dorească să îndeplinească astfel de sarcini.

sau declară a fi local, sau pronunță un avertisment. În acest din urmă caz, dacă avertismentul se emite pentru lene sau vagabondaj, ordinul va prescrie celui avertizat să se apuce de muncă, să-și stabilească definitiv locuința la autoritatea locală de tutelă a siguranței publice și să nu-l schimbe oricum. 103). În cazurile de avertisment pentru defăimare (v. nr. 425), ordinul va prescrie să trăiască cinstit, să nu dea naștere la suspiciuni și să nu părăsească locuința fără a se înștiința autoritățile (art. 104). Mai mult, în orice caz, persoana avertizată este obligată să nu se asocieze cu persoane cu condamnări penale, să se întoarcă în casa sa și să nu o părăsească decât la anumite ore, să nu poarte niciodată arme și să nu folosească în mod obișnuit tavernele etc. (art. 105). Încălcarea acestor prevederi constituie în sine infracțiune, pedepsită în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală (art. 110). — Dar poate și mai grave decât aceste excepții de la dreptul comun pe care le produce avertismentul, sunt cele care derivă direct din Codul de procedură penală (articolele 182, 199, 206, 251, 252) și care stabilesc reguli speciale împotriva celor avertizați totuși. exclude cazurile în care trebuie emis un mandat de arestare, acordarea libertății provizorii etc. Mai remarcăm că cei admonestați, ca nedemni, sunt excluși din electorat și de la eligibilitatea administrativă (art. 30, CONI și legea provincială): întrebarea este dacă sunt excluși și din electoratul politic.

428. — Împotriva ordinului președintelui de avertisment se admite plângerea, dar numai pentru motive de necompetență sau nerespectare a dispozițiilor cuprinse în lege. Asupra acestei plângeri se pronunță un consilier de apel, cu ajutorul formelor cvasijudiciare deja menționate în raport cu prima instanță a hotărârii. Controlează deciziile pentru câștigul tău financiar

ACTIVITATEA ADMINISTRATIEI. 249 provincie (art. 125). O contestație împotriva ordinului acestei comisii este permisă la o comisie de apel care are reședința la Ministerul de Interne și este compusă din subsecretarul de stat pentru interne care o prezidează, doi membri ai Parlamentului, un consilier de stat și un consilier. la Curtea de Apel, un procuror general adjunct, directorul general al siguranței publice, directorul general al penitenciarelor și directorul șef al secției de poliție judiciară și administrativă (art. 127).

430. — Domiciliul forţat se deserveşte în < colonii speciale *; Acolo, autoritatea de securitate publică se va asigura, pe cât posibil, că deținutul are de lucru, iar în lipsa acestuia îi va asigura cazare și hrană: și acesta este punctul de vedere că instituția nu este niciodată deosebit de defectuoasă ca în municipiile mici. acolo unde sunt înființate aceste colonii nu se poate găsi de lucru pentru toți deportații; Este lenevia pe de o parte, coexistența atâtor oameni cu proasta reputație, pe de altă parte, este, din păcate, prea probabil să se dezvolte mai degrabă decât să reprime semințele delincvenței. — Pe lângă expirarea termenului prevăzut de ordonanță, ministerul poate acorda mai întâi eliberarea condiționată condamnatului care dă dovadă de bună purtare (articolele 129, 130).

§ 2. — Z?) În raport cu libertatea personală.

431. — Pentru a simplifica chestiunea, reamintim formele deosebite pe care le îmbracă acest drept de libertate, potrivit dreptului constituţional.1 Sunt: a) libertatea de locomoţie şi alegerea domiciliului; ò) libertatea industriei; c) inviolabilitatea domiciliului; rt) inviolabilitatea secretului postal si telegrafic. Vom expune meciul-

Acolo. Principiile noastre de drept cro/àHxtonafe, nr. 3G9.

activitate administrativă. 251 instrumentele de tăiere sau de îndreptare susceptibile de a aduce atingere nu pot fi autorizate și nu pot fi transportate fără un motiv întemeiat (art. 19). Licența de a purta arme este în general refuzată minorilor nemancipați, cu excepția ultimului paragraf al articolului. 17: și se refuză, de asemenea, prin declarație expresă de drept, celor care au fost condamnați pe o perioadă mai mare de trei ani, celor rezervați etc., potrivit Kart. 17: dacă pedeapsa a fost mai mică de trei ani, trebuie dovedită ulterioară buna purtare. 11 criterii negative, inclusiv când trebuie refuzată licența, sunt decise de lege: în rest, legea lasă la latitudinea prefectului care „poate fi de acord" (art. 16), licența: arbitrar, ca toată lumea. vezi tu, incomensurabil. Arta. 18 atunci. O licență valabilă pe o perioadă de un an, dacă este indicat să fie revocată înainte de expirarea acesteia „pentru rea conduită", trebuie să se constate, în mod obiectiv, în elementele unei astfel de rele conduite: deci, în acest caz, discreționare. aprecierea predomină absolut a autoritarului . . — 11 purtarea de arme în afara locuinței fără permis constituie contravenție pedepsită de legea penală (articolele 464 și 465).

434. — Puține avem de spus despre limitele pe care legea polițienească le impune inviolabilității domiciliului și secretului poștal și telegrafic. Aici este cu adevărat potrivit să spunem că o limitare preventivă a acestor drepturi nu avea niciun motiv să existe și nu se poate admite decât atunci când este vorba de cercetarea probei unei infracțiuni. Astfel, atât unul cât și celălalt argument fac parte din urmărirea penală a infracțiunii; și, prin urmare, este în general necesară pentru intervenția puterii judecătorești deoarece acele drepturi sunt limitate. O singură excepție, și cu siguranță nu una lăudabilă, se referă la inviolabilitatea corespondenței telegrafice, care este sub-

pusă pe o aprobare prealabilă care depinde de autoritatea politică și care se poate transforma chiar într-o interdicție de transmitere a telegramei.1

435. — Pe de altă parte, multiple forme de supraveghere preventivă dau naștere acelei forme de libertate personală, numită libertatea industriei, prin care fiecare cetățean își poate alege orice profesie și meserie îi place cel mai mult și își poate exercita industria fără constrângere externă. Acestea intervin într-o măsură limitată în cadrul

organelor de poliție, motivate din motive diferite și probabil sub forme diferite, necesitând autorizație preventivă sau o declarație ulterioară ori impunerea unor dispoziții normative speciale. Să menționăm pe scurt diferitele cazuri.

436. — Din considerentele expuse mai sus și care justifică supravegherea de către autoritate a purtării armelor, este clar că chiar și colectarea considerabilă de arme de către o persoană, chiar dacă este conformă comerțului sau industriei, nu înseamnă că fabricarea armele în sine trebuie să fie supuse supravegherii autorității: pentru ridicarea armelor este necesară licența de la autoritatea de securitate publică a raionului (art. 12); pentru fabrică este suficientă notificarea prealabilă a prefectului provinciei (art. 13).

437. — Pentru prevenirea eventualelor dezastre și în interesul nu numai al celor care sunt angajați direct în industrie, ci mai ales al locuitorilor localităților apropiate, este interzisă păstrarea în locuință a materialelor explozive în cantități mai mari de cinci. kilograme, fără . licență de la autoritatea de securitate publică a raionului (art. 21): Г fabricile de pulbere și industriile similare sunt supuse licenței prefectului, care

1 Vezi R. Decretul 1 iunie 1876 (nn Я163) c 26 august 1876 (n° 3296).

Trebuie să mă asigur că sunt păstrate distanțele corespunzătoare față de drumurile publice sau zonele locuite care ar fi expuse la explozii teribile. Sunt reglementate și cazanele cu abur, care sunt supuse unei vizite și testări (art. 27) și a căror conducere trebuie să fie o „persoană aptă recunoscută” (art. 28). În același mod, cererea de teatru sau alt loc de divertisment public va fi precedată de licența autorității, care trebuie, înainte de acordarea acesteia, să constate prin inspecție tehnică soliditatea și securitatea clădirii și rezistența ieșirilor. suficient pentru a o evacua prompt în caz de incendiu (art. 42).

438. — Cu excepția acestor prevederi particulare pentru aceste industrii particulare, legea prevede în general necesitatea reglementării celor „nesănătoase sau periculoase”: aceasta este o chestiune pe care legea o încredințează municipalităților, care se ocupă de aceasta prin în virtutea puterii lor de reglementare sau în lipsa reglementării prin hotărâri emise de la caz la caz de către consiliu la cererea părţilor interesate (art. 32). O autoritate de a doua instanță este prefectul, împotriva ale cărui decizii se poate face apoi recurs la ministrul de interne: în ambele cazuri trebuie consultate consiliile de sănătate (articolele 32, 33). Exercitarea unor profesii pur și simplu „zgomotoase sau incomode” este supusă numai limitei suspendării în anumite ore (art. 36).

439. — Din diverse motive, și alte industrii sunt supuse limitelor poliției. „Unitățile publice” (hoteluri, trattorie, cafenele și altele asemenea) sunt supuse unui regim special de supraveghere, atât pentru a supraveghea călătorii care pot fi periculoși, cât și a criminalilor

inactivi și condamnați care se întâlnesc adesea acolo, cât și pentru a pune frână abuzul de vânzare a băuturilor alcoolice care dăunează sănătăţii publice. Pentru aceste întreprinderi se solicită o licență prealabilă, care se reînnoiește în fiecare an (art. 54):

să spunem că ne-am dorit cu o rigoare deosebită să înfrânăm abuzul unor asemenea ceremonii publice care se află în tradițiile religioase ale poporului nostru, abuz cu atât mai periculos cu cât conflictul religios agravat de motive politice este în aceste vremuri mai viu. În orice caz, legea prevede că oricine promovează sau dirijează astfel de acte de cult în afara lăcașurilor destinate acestui scop trebuie să informeze, cel puțin trei zile înainte de data stabilită, autorității locale de siguranță publică, care poate obiecta pentru sănătate sau motive de siguranţă.d „ordine publică (articolele 7 şi 8).

§ 4. — D) În ceea ce privește libertatea de opinie și a presei,

441. — Din motive sistematice, de limitele impuse acestui drept depind: a) obligația impusă operatorilor de artă tipografică și altele asemenea de a declara în prealabil autorității locul de desfășurare și numele proprietarului (art. 63); b) interzicerea expunerii la vedere public a figurilor sau a desenelor care aduc atingere decenței publice sau a cetățenilor privați (art. 64); c) obligația de a obține o licență prealabilă de la autoritate pentru afișarea și distribuirea în locuri publice a textelor tipărite sau manuscrise.

442. —O limită specială a libertății de opinie este cemra teatrală pe care legea noastră menține și pentru care reprezentarea publică a dramelor, operelor etc., este supusă comunicării prealabile către prefectul provinciei, care poate interzice reprezentarea pt. motive de moralitate sau ordine publică: se dă dreptul de a se adresa ministrului de interne împotriva deciziei prefectului (art. 40). Sunt prevederi mutate de vechiul principiu conform căruia este în misiunea statului să monitorizeze și să influențeze producțiile minții asupra moralității și, prin urmare, constituie o rămășiță din vechea cenzură asupra cărților. Fiecare

fiind în contradicție deschisă cu legea, riscul este rezultatul unui proiect de lege de despăgubire acordat de Parlament, o legitimare a arbitrarului care nici măcar nu se caută.

445. - Odata convocata sedinta, autoritatea are dreptul de a interveni cat timp sedinta are loc intr-un loc public; În caz contrar, este protejată de inviolabilitatea domiciliului. Legii, totuși, procează dicolo, și este limitat și în toate ședințele în locuri, și simple, pertru a se înâlni în aceeași înâlnire, « open to the public. » În cazul în care ședința dă naștere apoi la demonstrații sedițioase sau la strigăte care constituie infracțiuni împotriva puterilor statului sau

împotriva șefilor de guverne străine, ori constituie alte infracțiuni prevăzute de Codul penal, se efectuează remediul represiv, inclusiv desființarea întâlnirea, tot cu forță. Legea impune ca în acest scop un ofițer de securitate publică, iar în lipsa unui ofițer sau ofițer de rang inferior al Carabinierilor Regali, să înceapă prin a invita oamenii adunați să se dizolve (art. 4), iar dacă invitația rămâne ineficientă, dizolvarea. se dispune.cu trei insinuări distincte şi formale precedate fiecare de un sunet de trâmbiţă (art. 5) care are scopul de a servi drept avertisment cetăţenilor bine intenţionaţi să se supună. Dacă adunarea nu se despart nici atunci, se poate folosi forța, arestând pe neascultător (art. 6). De asemenea, este bine înțeles că toate garanțiile care trebuie să precedă folosirea forței eșuează atunci când din cauza revoltei sau a opoziției mulțimilor nu este posibilă implementarea acestora.

446. — Este un ansamblu de prevederi care lasă, după cum se vede, o foarte mare putere discreționară încredințată autorității de poliție: întrucât de aceasta depinde să se constate dacă au loc demonstrații sau strigăte constitutive de infracțiuni, dacă în consecință ședința trebuie dizolvată, indiferent dacă există sau nu o modalitate de a proceda

Statul, pentru implementarea politicilor sale, cu impunitate unui drept individual. Să lăsăm deoparte faptul că aceste scopuri ar putea fi de ordin juridic sau social: iar dacă nu sunt tratate la rubrica activității juridice, aceasta înseamnă că mijloacele cărora le servește statul, implicând o limitare a drepturilor unui individ, presupune explicarea puterilor suverane ale statului. Faptul că poate fi pusă în slujba unui scop dependent de activitatea socială nu înseamnă că instituția, prin natura ei, rămâne esențial juridică.

449. — Din aceste raporturi sistematice, astfel afirmate, decurge deja implicit teoria pe care o acceptam ca justificare a institutiei exproprierii din motive de utilitate publica. Alte teorii se întorc la cele mai îndepărtate surse de proprietate, din care ar dori apoi să deducă justificarea instituției menționate mai sus: așa este teoria dreptului eminent pe care statul își rezervă pentru sine asupra fiecărei părți a teritoriului; și cea care consideră dreptul de expropriere ca o rămășiță a vechilor forme socialiste sau colective de proprietate. Sunt referiri nepotrivite, tocmai pentru că pentru a explica instituția exproprierii este complet inutil să ne întoarcem la fundamentul specific al drepturilor individuale de proprietate, cu alte cuvinte este suficient să ne referim la conceptul general al limitelor pe care activitatea Statului. poate impune indivizilor în general. Odată respins și admis că statul, pentru necesitatea existenței sale, trebuie să se amestece în sfera libertății individuale, limitând-o în diverse moduri, atât pentru prevenirea și urmărirea infracțiunii, cât și pentru protecția împotriva dușmanilor interni. și exterioare, limite care ajung până la privarea de libertate în sine, până la sacrificarea vieții individuale; odată ce acest drept al statului a fost admis, această altă limită pusă cotidianului va fi admisă implicit, și din motive similare justificate.

cansa de utilitate publica (25 iunie 1865). Să distingem diversele momente în care trece exproprierea. În primul rând: ce bunuri pot fi expropriate. Arta. 1° din lege se limitează la a se referi la exproprierea «a bunurilor imobile sau a drepturilor referitoare la bunuri imobile. » Această proprietate este limitată la îndrumările generale din articolele 29 și 438 citate, care trebuie declarate tuturor proprietăților, inclusiv bunurilor mobile. Dacă legea se referă în special la bunurile imobile, este pentru că în general statul găsește pe piață lucrurile mobile de care are nevoie și le poate colecta ca persoană privată. Mai mult, întrucât se poate întâmpla ca un motiv excepțional, mai ales în cazuri de urgență, să oblige autoritatea publică să intre în posesia bunurilor mobile ale unui cetățean, aceasta se poate face, chiar și în tăcerea unor legi speciale, în virtutea că ius necessitâtes care subordonează orice drept salus rei publicœ. Este clar, însă, că și în aceste cazuri trebuie plătită întotdeauna despăgubiri.

453. — Legea stabilește cine poate iniția procedura de expropriere. Se înțelege că această facultate rezidă în primul rând în persoanele juridice care se ocupă de administrația publică, precum Statul, provincia, municipiile: legea însă presupune și admite că și o persoană fizică dorește să efectueze o lucrare. de utilitate publică și, prin urmare, îi conferă puterea de a promova această cerere. Legea prevede ca această cerere să i se facă publicitate, în principal prin anunţuri în municipiul în care urmează să se desfăşoare lucrarea, inserări în ziarul oficial al provinciei, depunerea raportului şi a planului preliminar care însoţeşte cererea (art. 4): un sistem al cărui scop este să transmită informații despre problemă tuturor celor care ar putea fi interesați și să le permită, eventual, să se opună. În etapa finală pregătitoare, legea presupune

în plus, pentru alcătuirea planului general, tehnicienii care se ocupă de acesta trebuie să intre în proprietatea privată; iar, pentru depășirea obstacolelor care s-ar putea întâlni în aceasta, obligă proprietarii să permită operațiunile experților, cu condiția ca aceștia să fie dotați cu un decret de la prefect sau subprefectul respectiv, și cu condiția ca proprietarii să fie înștiințați. cu trei zile înainte de operații.

454. — Care este autoritatea destinată să decidă dacă Topera trebuie sau nu considerată de utilitate publică? Este necesar să subliniem aici că, în general, în spiritul legii noastre, declarația în sine se face în mod specific, de la caz la caz: cu toate acestea, pentru anumite chestiuni se procedează diferit, declarând adică a priori dacă o lucrare. direcționate către anumite persoane trebuie considerate de

utilitate publică, ca de exemplu în diferitele legi privind reabilitarea terenurilor și cele privind reamenajarea orașelor. Se înțelege că aceste excepții de la principiile declarației specifice nu pot fi făcute decât prin lege, fără a aduce atingere capacității puterii executive de a aplica criteriile dictate de lege în cazuri particulare.

455. — Indiferent de acest caz, puterea competentă pentru declararea de utilitate publică este de regulă executivă, tocmai pentru că, după cum știm, instituția conține unul dintre mijloacele de care administrația are nevoie pentru realizarea propriilor scopuri. În mod excepțional, însă, se solicită intervenția puterii legislative, și aceasta în două cazuri (art. 9): Când lucrarea propriu-zisă este una dintre cele care trebuie să fie autorizate prin lege (construcții de drumuri naționale, căi ferate publice, canale navigabile și a altor lucrări de interes general): în acest caz era firesc ca persoana competentă să comande lucrarea să fie

să-l declare de utilitate publică; a 2-a când pentru Teseci: țiunea lucrării se impune proprietarilor vecini

ACTIVITATEA abstractiei млн. 263 sau învecinată o contribuție dedusă din valoarea mai mare pe care fondurile ar dobândi datorită lucrării în sine: și aici 8' înseamnă că această sarcină asupra cetățeanului nu putea fi autorizată altfel decât cu intervenția acelei puteri care este singura competentă. când este vorba de a impune asupra proprietății private.

456. — Cu toate acestea, acestea sunt cazuri excepționale; În general, puterea competentă pe care am spus-o este executivă, cu distincțiile primare. De regulă, declarația de utilitate publică se face prin decret regal, la propunerea ministrului lucrărilor publice, după audierea Consiliului de Stat (art. 12); în schimb la propunerea ministrului de război sau marine pentru construirea de fortificații sau fabrici militare; sau la propunerea ministrului educației publice, dacă este vorba despre exproprierea dreptului de autor sau a monumentelor ori a operelor de artă. Pentru lucrările provinciale, precum și pentru cele pe care legea lucrărilor publice le încredințează provinciilor, declarația se face de către ministrul lucrărilor publice, când proiectele de artă trebuie să fie aprobate de acesta; in alte cazuri se face de prefect. Și la fel face și prefectul pentru lucrări edilitare în sensul menționat anterior (art. 10). Pentru a împiedica amenințarea cu exproprierea să cântărească bunurile private pe o perioadă nedeterminată, scăderea valorii acestora, legea impune ca în însuși actul prin care se declară operă de utilitate publică să înceapă și să se încheie termenul în care trebuie stabilite exproprierile; permițând prelungiri, dar stabilind că, după aceste termene și eventualele prelungiri, declarația de utilitate publică devine ineficientă.

457. — Bunurile care urmează a fi expropriate trebuie indicate precis, astfel încât să facă posibil transferul dreptului de proprietate, fără incertitudine. În acest scop, cine promovează o declarație de utilitate publică trebuie să prevadă

UE

activitatile administratiei.

265

Ion parțial, întrucât se poate întâmpla ca până și exproprierea unei părți mici să deprecieze semnificativ restul, ea constă în diferența dintre prețul pe care îl avea întregul teren înainte de expropriere și cât va mai valora partea rămasă după: din motive evidente de capitaluri proprii? Prin urmare, legea impunea ca din indemnizație să fie luat și dedus și beneficiul special și imediat de care va fi eventual afectat fondul rămas din executarea contractului public. Raportul de expertiză se transmite prefectului care dispune, în mod similar celor spuse anterior, depunerea sau plata sumei plătite.

459. — Odată finalizată această procedură, vine decretul prin care se pronunță exproprierea și care emană în orice caz de la prefect. Efectul juridic al decretului este ca din acel moment dreptul de proprietate asupra bunurilor trece catre expropriatorul (art. 50) si toate actiunile posibile (revânzare, uzufruct, ipoteca etc.), asupra fondurilor ce urmeaza a fi expropriate sau expropriate, nu ei nu se mai pot afirma decât în compensare. De asemenea, decretul propriu-zis, sesizat persoanei expropriate, o obligă pe aceasta din urmă să elibereze bunurile și eventual deschide proceduri judiciare în vederea corectării devizului experților. Această cerere trebuie depusă în termen de treizeci de zile de la notificare; după care, despăgubirea se consideră definitiv stabilită. Hotărârea prefectului se transcrie în biroul ipotecar și se publică în jurnalul de înștiințări, iar de atunci se aplică un termen de treizeci de zile împotriva oricui, având drepturi asupra terenului, care dorește să li se rectifice suma convenită (art. 53, 54) . Odată ce cuantumul despăgubirii a devenit definitiv pentru toți cei îndreptățiți la aceasta, aceasta se plătește efectiv părților interesate: orice neînțelegere între aceștia se reglementează printr-o procedură judiciară (art. 55, 56).

I/ ACTIVITĂȚI DE ADMINISTRARE.

267

Dacă s-a răspândit, s-a stabilit în toate popoarele civilizate. Este un proces care are loc de trei sferturi de secol, la început neobservat, modest și tolerat atunci, iar acum triumfător și necontestat. Și de această dată, ca întotdeauna, energia puternică a nevoilor reale ale mediului a depășit elucubrațiile doctrinare; și în timp ce știința, nepocăită în mândria ei, pretindea că arată cea mai bună cale către progresul uman, aceasta a atins deja un cu totul alt scop: așa că acum știința, mai în concordanță cu mijloacele sale, trebuie să studieze, nu ceea ce ar trebui să fie, ci ceea ce ea. este, și calea și originea și particularitățile ființei sale.

462. — Se spune că de ceva vreme încoace toate popoarele, mai mult sau mai puţin, practică socialismul de stat. Dacă aceasta este menită doar să menționeze legile care vizează protejarea clasei muncitoare, este doar o parte din adevăr, și nu cea mai importantă. Într-adevăr, după gândirea noastră, acest mod de a pune așa-zisa întrebare a individualismului și socialismului a avut întotdeauna un efect trist asupra rezolvării celeilalte întrebări (care pare, dar nu este

identică) a scopurilor statului. Se părea că amestecul ei nu trebuie și nu putea avea altă linie decât cea etico-economică de protejare a claselor defavorizate și creștere artificială a bunăstării acestora. Și, cum era firesc, având în vedere obiecțiile pe care le ridică o asemenea formă de amestec, toate suspiciunile pe care le trezește, s-a crezut că statul întoarce sarcinile statului împotriva lui și s-a crezut că nu poate scăpa de aceasta. dilema: a fi socialist sau chiar daca pur si simplu jandarm.

463. – Din punct de vedere al științei administrative, rezolvarea, repetăm, ni se pare a fi pusă vicios. Interferența directă în modurile în care este distribuită bogăția este o problemă secundară pentru noi. De exemplu

da

activitatea administraţiei, 269 relevată, condamnarea absolută a oricărei imixtiuni, considerată a priori nelegitimă: iată trăsăturile proeminente, comune celor două tendinţe. Efectul pe care Rousseau îl trage din stipularea contractului, Spencer trage dintr-o aplicare, nu mai puțin mecanică sau arbitrară, a așa-zisei lupte pentru existență, de unde se deduce necesitatea abandonării fiecăruia către propriul destin, statul nerămanând. care este rolul de judecător al terenului, în acest mare turneu: să adune morții și să-i felicite pe cei învingători.

465. – Cu această concepție, care își propune să fie organică și se termină așa cum se termină toate teoriile atomiste, direcția, nemaifiind contrazisă serios, a școlilor moderne de drept public o opune pe cealaltă conform căreia statul se afirmă în antiteză clară și viguroasă. a societății, a cărei organizație politică este; autonom sau în sine este geneza sa; dezvoltarea nu este mai puțin necesară decât cea a indivizilor, într-adevăr este o condiție indispensabilă a acesteia. Consecința este clară în raport cu căutarea liniilor Statului: acțiunea acestuia, odată cu progresul civilizației, nu este anihilată, ci se dezvoltă și se coordonează; nici nu este necesar ca aceasta să uzurpe sfera activităților individuale, ci mai degrabă să le faciliteze dezvoltarea, să le urmărească și să le regleze manifestările. Astfel, întotdeauna indiferent de linia socialistă a statului, competiția dintre diferitele națiuni a forțat fiecare stat să-și protejeze în mare măsură integritatea și să-și afirme puterea și astfel armatele se înmulțesc sau, neapărat, se dezvoltă într-o organizație corespunzătoare acestei mări. serviciu public. Visul este mare, dorința individuală către știință este mare; Aceasta trebuie depășită, înlocuind vechea obsesie devenită parțial incompatibilă cu direcția generală (educația religioasă), parțial insuficientă (instrucția privată autonomă). Recuperarea marilor

UE? ACTIVITĂȚI ale administrației. 271 sau multiple relații administrative și economice dă naștere unui întreg sistem de reguli, prevederi, reguli și rezultă într-un mijloc puternic de influențare a economiei publice.

466. – Dezvoltarea acţiunii statului în relaţiile sociale a fost şi ea întărită şi legitimată din cauze politice. Birocrația, obiectul unor astfel de invective dure ale liberaliștilor și pictată de ei în cele mai întunecate culori, a fost acum reabilitată în ochii observatorilor imparțiali și se poate lăuda cu pagini glorioase din istoria contemporană. Controlul larg și continuu al opiniei publice și al organismelor reprezentative, garanție a libertății, a înlăturat caracterul odios al unui vechi instrument de tiranie, iar pe de altă parte, cele mai mari națiuni de astăzi au motive deosebite de recunoștință față de structura lor administrativă solidă. Organizarea birocrației germane a fost, fără îndoială, unul dintre cele mai eficiente elemente ale marii puteri realizate de acea națiune. Dar și mai mare este datoria pe care marele ei antagonist, Franța, o are față de birocrația sa modestă și atât de mult calomniată. Franța modernă ne oferă un exemplu foarte singular care ar trebui să facă obiectul unor considerații serioase și fructuoase. Fiecare ideal politic a dispărut, motivul tradițional al guvernării, care este sursa incomparabil mai luxuriantă a puterii sale, a dispărut, sfâșiat de partidele interne, îngrozitor încercat de orice tip de nenorocire, dacă Franța nu poate, pentru toți, să-și salveze singură existența. la fel de. Stat autonom, dar pentru a-și vindeca usturoiul, și a-și menține gradul de mare și înfricoșătoare putere, cu ce îi mai datorează dacă nu acelei puternice pagini administrative cu care l-a înzestrat geniul napoleonian? Acesta este un spectacol cu adevărat minunat, al unei acțiuni ruinate de principiile și oamenii ei

ACTIVITATEA ADMINISTRATIEI. 273 de economiști citează de exemplu:1 legi privind sănătatea, sub industria agricolă, reînnoirea legilor săracilor, reforma instituțiilor municipale în sensul îmbunătățirii locuințelor: și asta, ca să nu mai vorbim despre alte reforme radicale din acea parte. a sarcinilor statului în esenţă juridice sau politice.1 2 3 Aceste reforme, care au sporit atât de extraordinar ingerinţa statului, răspund reformelor analoge ale organelor administrative, în special crearea consilierilor locali reprezentativi speciali (Consilii).) și reforma radicală a organizării serviciilor publice, a funcțiilor publice (Serviciul civil), prin care vechea administrare onorifică și liberă a cetățenilor înstăriți a fost înlocuită treptat cu tipul de angajat birocratic continental, recrutat prin concurs, remunerat cu salariu și subordonat. cu ierarhia?

Capitolul doi.

Latura juridică a activității sociale.

469. – După ce am stabilit în general natura acestei forme de activitate a statului, este important să studiem, mai precis decât ceea ce am făcut până acum, caracterul ei juridic. Într-adevăr, am menționat deja acest subiect în legătură cu delimitarea

1 Unele au un scop pur economic, altele nu sunt niciodată speciale pentru a garanta clasele muncitoare, cum ar fi Legea CoimeiV# de Conciliere din 1874 și Legea de Arbitraj din 1872 și Γ Angajatorul? Workman Act 1875, Factory and Workshop Act 1878 și recenta Laborers Dwellings Act 1882, precum și actele de reglementare ale asociațiilor muncitorilor (sindicate) din 1871-1874.

2 A se vedea despre toate acestea și, de asemenea, pentru detalii suplimentare, Смвтят, Das englieche, Verwaltungsrecht, III, ed. Berlin, 1883, pag. 143-147.

3 Vezi Gneist, op. cit, pag. 250-255.

importanţă care în opinia noastră ar trebui acordată dreptului administrativ în raport cu ştiinţa administraţiei (vezi n. 25 şi urm.). Este important, de fapt, să insistăm și să evidențiem caracterul diferențial dintre aceste două forme tipice de activitate a statului și, în consecință, modul diferit în care știința noastră le consideră.

470. —În ceea ce privește activitatea juridică, caracterul juridic al acestui studiu decurge imediat din însăși natura temei, care se bazează pe explicația necesară suveranității statului, pe principalele forme asumate de lege. de acelasi. Stat. S-ar putea spune același lucru despre activitatea socială? Un scriitor ilustru al științei noastre, Stein, a susținut afirmația. Stein pleacă de la presupunerea că dezvoltarea activității individuale conduse de Stat cu amestec în relațiile sociale nu este altceva decât o formă de dezvoltare a statului însuși: fără una, cealaltă nu este posibilă? Așadar, grija pe care statul o are față de acele relații și pe care se bazează noțiunea de activitate socială creează un fundament care este absolut același cu cel prin care statul asigură propria conservare și căruia i se încadrează noțiunea de activitate juridică. bazat. Instituţiile în care se desfăşoară activitatea socială a Statului sunt instituţii juridice proprii.

471. — Aceste criterii ale lui Stein nu ni se par acceptabile. Oricât de indispensabilă ar putea fi considerată ingerința actuală a statului în relațiile sociale, ea rămâne întotdeauna, prin natura sa intimă, atât de diferită de sarcina propriu-zisă a statului de a asigura protecția drepturilor, încât contopirea acestora nu este permisă științific. Intervenția statului nu poate schimba niciodată relațiile acționarilor în relații legale

Strisi, localitate. cit., pag 12.

[/administrarea poate fi implementarea suveranității statului, poate fi un mijloc de protejare a legii; și în acest caz esențial juridic nu este conținut. Dar în acest moment administrația se aplică protecției economice, îngrijirii fizice a indivizilor, dezvoltării lor intelectuale, condiția prealabilă a acțiunii sale externe, nu mai mult Statul, ci mai degrabă societatea, care este un organism juridic, dar și o frumusețe a coexistența umană spre satisfacția ta. de nevoi, sub influenţa intereselor. 11 conținut juridic lipsește: sarcinile dragi nu sunt esențiale ideii de personalitate a statului; ele variază nelimitat ca întindere și intensitate; pot chiar eșua, fără ca acesta să fie zdruncinat. În zilele noastre, dimpotrivă, un stat căruia îi lipsesc modalitățile de implementare a suveranității, un stat fără forță

publică, fără funcționari publici, fără organizare teritorială, cu poliție (care este cea mai bună) și căruia nu-i pasă că regatele legii între asociații (care este linia), un stat ca acesta cu siguranță nu este de conceput.

472.– Argumentul, care pentru Stein este decisiv, ni se pare disproporționat față de concluzia pe care o trage din el. A spune că, în ansamblu, amestecul statului în activitățile sociale este indispensabil vieții sale, va putea, cel mult, să dea o semnificație juridică afirmării unui principiu general care justifică o astfel de ingerință. Juristul, care va studia teoria sarcinilor statului, va distinge juridicul de social, va afirma că și condițiile statului modern fac necesară și această ultimă sarcină socială și va proclama necesitatea asigurării acesteia; Postulatul lui Stein va fi avut efectul său deplin, nu se poate aștepta altă logică. Convingerea că un singur atât de generic transformă în juridică o chestiune care în sine nu este ea, ar duce la acest rezultat, cu siguranță neintenționat de Stein, indicând că

 Statul în sfera libertății cetățenilor, intervenție care se realizează datorită dreptului de imperiu care ține de autoritatea statului asupra supușilor săi și care, prin urmare, constituie o formă tipică de drept de stat.

474. – Tot acest ansamblu de instituţii din care se formează dreptul social administrativ are acum o foarte mare importanţă ştiinţifică în statele moderne care însă nu corespunde, din păcate, unei elaborări ştiinţifice suficiente. Din acest motiv sistematic, care a fost evidențiat în altă parte (vezi nr. 56), nu ne vom limita la a oferi o imagine sintetică a diferitelor forme pe care le presupune această activitate socială, niciodată degrabă cu scopul de a completa liniile sistemului mai degrabă. decât cu pretenția de a oferi o înțelegere, chiar dacă scurtă, a subiectului vast și complex.

Capitolul III.

Diferitele forme de activitate socială.

475. – Distincția acestui drept de administrare socială ale cărui caracteristici și natură le-am conturat în capitolele precedente, trebuie să răspundă în primul rând distincției intrinseci a acelor relații sociale înseși și ingerinței corelative pe care statul o exercită asupra lor. Și diferențele fundamentale dintre societate și diferitele aspecte sociale sunt luate în considerare, așa că dacă cazi în lumea în care ai fi lipsit, există un punct triplu de văzut. Nevoile acelui organism marin care constituie societatea au o contrapartidă minunată în cele ale organismului individual al căruia sunt, în cele din urmă, rezultatul final.

476. – Și omul trebuie în primul rând să-și asigure nevoile fizice în sensul îngrijirii și bunăstării sănătății sale; satisface nevoile sale economice, producând și schimbând bunuri economice; în

activitatea administratiei.

exerciții în sensul activității sociale: două moduri diferite cărora Stein le corespundea, pe bună dreptate, cele două expresii de „poliție sanitară” (în funcție de activitatea juridică) și „asistență medicală publică” (în funcție de activitate) socială). Dar din motive de sistematică adecvată este bine înțeles că aceste două laturi ale subiectului trebuie studiate simultan.

478. — Deși este adevărat că sănătatea fiecărui individ influențează sănătatea publică, ea extinde o sferă de activitate individuală în care statul nu poate interveni. Fiecare are grija lui pentru propria sănătate individuală și nici statul, în general, nu ar putea obliga pe nimeni să facă acest lucru. Statul intervine cu reglementări administrative: Când neatenția individuală poate da naștere unei boli care se răspândește în întregul corp social: de acest concept depind toate prevederile poliției împotriva bolilor contagioase, atât pentru prevenirea, cât și pentru reprimarea răutății, precum carantinele, cordoanele sanitare, vaccinarea obligatorie etc., și toate prevederile referitoare la înmormântarea cadavrelor și a cimitirelor depind și ele, toate cazurile în care Statul limitează evident libertatea personală; 2° când persoana bolnavă, deși dorește să fie tratată, poate să nu aibă posibilitatea de a asigura calitatea medicului și a medicamentelor: concept de care depinde supravegherea pe care o exercită statul asupra profesiilor dedicate artei sănătății; 3° când individul, deși dorește să fie tratat, nu are mijloace adecvate pentru aceasta: conceptul de care depinde este organizarea spitalelor și îngrijirile la domiciliu; a 4-a când exerciți o activitate individuală în clasă

dorința de simț poate fi dăunătoare sănătății publice: consternare de care depinde intervenția statului în igiena clădirilor, igiena industrială etc.

479. — În această sferă a dreptului administrativ depinde imixtiunea în relaţiile fizice ale

societate, se poate spune că sunt incluse acele bunici pentru care administrația se amestecă în dezvoltarea numerică a populației, care este ea însăși organismul fizic al societății. Aceasta corespunde reglementărilor oficiilor statului civil, precum și limitelor impuse libertății de emigrare, atât în interesul ordinii publice (prevenirea evadării infractorilor și a celor care doresc să evite serviciul militar), cât și în interesul emigranților. ei înșiși pentru a nu rămâne la cheremul speculatorilor lacomi (Legea 30 decembrie 1888, nr. 5866; Regulamentul 10 ianuarie 1889, nr. 5892).

480. — Imixtiunea statului în relaţiile oc··limice, care constituie a doua mare diviziune a dreptului administrativ social, se împarte firesc în

minte într-un mod asemănător subdiviziunii relaţiilor economice în sine, care poate fi îndreptată spre jjìOdn-tion, circulaţie, distribuire a bogăţiei. Din interferența asupra producției de bogăție provine toată acea parte vastă a legislației sociale care reglementează agricultura și industriile conexe. Această legislație face parte din Codul civil privind proprietatea și serviciile în general, din Codul propriu și din Legea lucrărilor publice pentru managementul acelor, cu privire la legea și regulamentul municipal și provincial privind poliția rurală, la nivel principal. precede răspândirea contraatacurilor. boli contagioase ale agriculturii (vezi, de exemplu, legea tiloxerei, 4 martie 1880. nr. 5252). O altă caracteristică este amestecul statului în anumite industrii agricole specifice, în interes general. ral al comunității, și în special asupra regimului silvic destinat să reglementeze defrișările și să promoveze reîmpădurirea (a se vedea legea 20 iunie 1877, nr. 3917).

481. –Anumite industrii asemănătoare cu cele agricole - numite și extractive -, precum exploatarea minelor, vânătoarea, sunt supuse și ele unui regim mai riguros.

ACTIVITATEA administratiei. 281 eia sau la posea. Aici, prin însăși natura bunurilor care fac obiectul unor asemenea proprietăți, elementul individual se exprimă mai puțin intens și conferă o prevalență mai mare elementului colectiv. Legislația noastră minieră nu este unificată și legea fundamentală din 20 noiembrie 1859, nr. 3755, nu are vigoare în mai multe regiuni ale statului. Același lucru se întâmplă și cu vânătoarea, reglementată de obiceiuri și legi diferite. Pentru pescuit vezi legea din 4 martie 1877, nr. 3706.

482. – În ceea ce privește amestecul statului în diferitele alte industrii manufacturiere, aici elementul individualist intră în conflict cel mai mare și cel mai acut cu principiile socialiste. Intervenția statului poate avea loc fie din punct de vedere al protecționismului, subiect mai specific științelor economice și financiare, fie din punct de vedere al protecției lucrătorilor împotriva antreprenorilor, dictând măsuri restrictive în ceea ce privește angajarea copiilor sau femeile din unele industrii, cu privire la indemnizațiile care trebuie plătite lucrătorilor inapți de muncă fie din cauza unui accident, fie din cauza bătrâneții, privind programul de lucru și odihna duminicală; toate întrebările foarte serioase care agită societatea modernă în fiecare zi și având în vedere legislația noastră, toate sunt incomplete și lipsite de caracterul lor specific.

483. – Mult mai importantă în raporturile de practică a dreptului administrativ modern este amestecul Statului în cea de-a doua mare diviziune a relaţiilor economice referitoare la circulaţia averii. De altfel, aici găsim instituții juridice, care acum fără controverse fac parte integrantă din scopurile administrației publice și se bucură de deplină autonomie atât în domeniul administrativ, cât și în cel științific. Aceasta este imixtiunea Statului cu mijloacele de comunicare a caror legea lucrarilor publice, 20 Martie 1865, este principala sursa a dreptului italian.

484. – Nodurile de comunicare se pot referi la transportul de persoane, lucruri și știri. Îți corespund: I drumurile obișnuite pe pământ; 2° cele pentru apă (mare, râuri, lacuri, canale navigabile); 3· căile ferate; 4 oficiile poștale și telegrafele. Mai puțin pentru căile ferate despre care se discută, ca toate acestea, dacă este de preferat pentru acest față de industria privată, toate celertele instituții sunt exercitate exclusiv de către Stat în interes public și cu privilegii relative, care ar fi tocmai monopolul pe care îl ia Statul. rezerve pentru exercitarea industriilor conexe, diferitele taxe impuse persoanei fizice, atât în ceea ce privește poliția rutieră, cât și privilegiile pe care le folosesc serviciile poștale și telegrafice. Căile ferate în sine, chiar presupunând că exploatarea lor rămâne rezervată persoanelor fizice, sunt în orice caz reglementate de norme de drept administrativ foarte serioase, atât în construcție, cât și în exploatare, atât pentru siguranța cât și pentru regularitatea serviciului în marile scopuri de apărare a stat, etc. Toată această chestiune constituie o parte foarte importantă și extinsă a dreptului administrativ a cărei aici, din motivele sistematice menționate de mai multe ori, ne vom limita la a face un scurt rezumat.

485. –Întotdeauna în funcţie de circulaţia averii, Statul intervine în mare măsură în regimul monetar, asigurând cu marca sa valoarea intrinsecă sau fictivă a monedelor şi impunând circulaţia acestora cu mijloace legale. Legea reglementează şi creditul public printr-o reglementare specifică, reglementând anumite profesii aferente acestuia (brokeri de valori sau agenţii bursieri), constituirea sau înconjurarea cu garanţii.Umbrarea şi acţiunea marilor instituţii de credit (bănci).

486. – În chestiunea interferenţei în repartizarea bogăţiei sunt abordate toate diferitele chestiuni celebre referitoare la socialismul de stat. Aici

Dezacordul dintre dorințele școlilor socialiste și implementările efective pe care le-a dat legislația modernă este enorm. În trecut, de fapt, ați susținut mai întâi cererea ca statul însuși să asigure proporția echitabilă dintre profit și salariu și să sechestreze, în folosul comunității, chiria pământului, dreptul pozitiv este limită pentru acest verset la să intervină doar în unele relații dintre muncitori și antreprenori (vezi nr. 482) și să dedice o parte din impozitele pe care le percepe asupra bunurilor cetățenilor în general în beneficiul claselor cele mai nevoiașe (asistență pentru cei săraci vezi, de exemplu, nr. 478); și să reglementeze instituțiile caritabile (vezi legea relevantă, 17 iulie 1890). În acest sens, este de remarcat acea prevedere pe care am găsit-o deja (și care este sistematic deplasată) în legea siguranței publice, referitoare la cerșetori (vezi nr. 422) și care, făcând-o obligatorie pentru întreținerea persoanele cu handicap să fie plătite prin lucrări caritabile locale sau, în lipsă, ale municipalității sau, în cele din urmă, ale Statului, a organizat un adevărat sistem de caritate legală care, evident, lipsește orice pregătire și fundament în instituțiile noastre pozitive, astfel încât implementarea principiul va fi neglijabil.

487. — Statul se amestecă în cele din urmă în relaţiile intelectuale, promovând cultura. În această a treia formă de drept administrativ social, constrângerea nu are loc decât în mod excepțional. Interesul privat, pe de o parte, și tendința firească a celor mai bune minți de a se dedica studiului literaturii, științei și artelor sunt garanții suficiente că cultura se va răspândi în rândul oamenilor, cu condiția să găsească condițiile potrivite; iar pregătirea acestor condiţii este sarcina şi interesul Statului. Si se poate spune ca aceasta este si una din ramurile dreptului administratiei sociale, dragi trebuie sa-si achezioneze maxima autonomie si importanta in modul

Chiar dacă administrarea învăţământului public a avut o mare dezvoltare, tendinţa modernă restrânge şi exclude din ce în ce mai mult formele în care învăţământul este predat în virtutea iniţiativei private. Datorită resurselor economice mari de care dispune statul, acum se poate spune că numai el este suficient pentru a menține institutele foarte scumpe de învățământ superior și pentru a răspândi învățământul primar și gimnazial chiar și în acele centre în care oferta relativ mică. nu ar fi suficient pentru a menține instituții pur private; și chiar și acolo unde concurența este posibilă, statul are pentru sine, în general, avantaje notabile, atât în ceea ce privește bunătatea intrinsecă a instituțiilor, cât și în ceea ce privește aproape gratuitatea lor în raport cu serviciul prestat.

488. — Sistemul administraţiei noastre şcolare se distinge după gradele şi metodele de învăţământ propriu-zis. Este reglementat printr-o singura lege organica, adic cea din 13 noiembrie 1859 (Legea Casati), care acum nu mai poate fi inteleasa fara a lua in considerare toate reglementarile care au completat-o, a inversat-o, daca nu a modificat-o, reglementand-o apoi < ?# institute noi. Aceste grade sunt: studii superioare, date în universități, în școli de aplicații pentru ingineri și în diverse institute superioare echivalente cu universități (Regulament, foarte recent, ianuarie 1891); Învățământul secundar clasic al II-lea (Regulamentul din 24 septembrie 1889, nq 6440, și programe aprobate cu R. Decret, aceeași dată, n· 6441), predat în gimnaziile (inferioare și superioare) și în licee; Învățământul tehnic al III-lea (Regulamentul din 21 iunie 1885 nr. 3413), predat de școlile tehnice și de gradul II de institutele tehnice; 4" învățământul școlilor normale și didactice (Regulamentul din 14 septembrie 188 și urm. nr. 6493), pentru calificarea în predare pentru profesori

activitate administrativă. 285 învăţământul elementar şi care se predă în două clase, inferioară şi superioară; Învățământul a V-a primar (Regulamentul din 16 februarie 1888, nr. 5292), împărțit tot în două clase, este ed. inferioară. superiorul. Acest sistem este completat apoi de institutele pentru studiul și creșterea artelor (Institute de arte plastice și Conservatorii de muzică), precum și de alte institute subsidiare dezvoltării culturii în general (biblioteci, galerii, muzee etc.).

489.— Dacă însă, în general, sistemul public de învăţământ este independent de orice imixtiune în sfera libertăţii individuale, în mod

excepţional aceasta se întâmplă în două cazuri. În primul rând pentru că statul atribuie anumite efecte specifice calificărilor de învățământ pe care le eliberează institutele sale (diplome, licențe, brevete etc.), și care constituie o limită notabilă a libertății de profesie și industrie, întrucât exercitarea unora dintre ele rămân astfel. subordonată recunoaşterii capacităţii care vine de la Stat. Și mai caracteristică este a doua limită pe care statul, în funcție de preocuparea sa pentru educație, o exercită asupra libertății individuale. Dacă statul în general, și din motivele menționate mai sus, se limitează la extinderea condițiilor favorabile culturii, va obliga totuși cetățeanul să urmeze diferitele trepte ale culturii, s-a considerat că aceasta nu se poate aplica la nivelul întâi și elementar al aceasta. Iar analfabetismul este considerat un rău social și în interesul public, pe de o parte, iar pentru protecția minorilor împotriva prejudecăților și neglijenței din culpă a părinților, s-a făcut ca acestora din urmă să se ocupe de învățământul primar. parintii. Pentru aceste linii în Italia, învățământul elementar inferior a fost făcut obligatoriu prin legea din 5 iulie 1877, nr. 3961, a cărei aplicare a fost treptată, deoarece a fost mai întâi necesar dacă era în general necesar să se prevadă toate anumite legi.

Cartea a șaptea.

PIUSA (IIIIIIISTIONAL

CONTINUA ACȚIUNEA ADMINIXIIIATIVĂ

Capitol unul.

Determinați teorii generale.

§1.-1! sensul „Jurisdicție administrativă/”

490. — Pentru a se împlini multi ani care îi revin, este necesar ca administrația să emită informații abstracte și să organizeze servicii publice. În acest simplu fapt, libertatea individului nu prezintă niciun pericol și este cu adevărat un domeniu în care puterea executivă are deplină independență și autonomie. Totuși, unele standarde abstracte au execuție și îndeplinire care se pot întâmpla dacă sunt dăunătoare persoanelor private: folosim această expresie largă care poate include prejudiciul unei infracțiuni, precum și cele de interes simplu,

491. — Presupunând că cetățeanul intenționează să se plângă de acest prejudiciu și să ceară repararea lui, în legătură cu acest fapt se naște mai întâi ideea unei rediscții administrative. Acest criteriu, mai ales în școala italiană, care distinge acțiunea - mini strate pleacă de la jurisdicție, doar în raport cu ?

APARARE JURISDICTIONALA.

287

existența sau mai puțin a unei plângeri, ni se pare de preferat. Teoria care distingea acțiunea de jurisdicție, considerând-o pe prima drept fapt al executării legii, iar pe cealaltă ca aplicare a legii în cazuri

particulare,1 a fost pe bună dreptate infirmată deoarece se spunea că „administratorii folosesc o parte din aceeași putere. și aceeași inițiativă în ambele ipoteze, care este întotdeauna pură administrație explicată în două forme, colectivă sau individuală? »

492. — Consider însă că, având în vedere principiul care consideră acțiunea și competența administrativă ca două laturi ale aceleiași activități, ale unei puteri identice, rezultatul care rezultă în mod logic este că este expresia „competență administrativă” atunci când nu luată într-un sens pur formal, care va fi discutat mai jos, constituie o expresie improprie. Și de fapt, a admite că aceeași putere de stat poate acționa și declara legea în același timp ar implica o contradicție logică care ar avea ca rezultat nemenținerea rigoarei principiilor. Prin dreptul public, autonomia internă a autorității statului se traduce și se afirmă în unitatea de jurisdicție. Din motive de comoditate, exercițiul acestei competențe poate și trebuie divizat; dar sursa va rămâne unică, la fel cum activitatea acelei puteri de stat care va fi investită în ea va fi unică. Și dacă se licita

1 «Care este conceptul de acțiune pură și de jurisdicție administrativă și care sunt limitele precise care separă una de alta, este una dintre cele mai dificile probleme ale dreptului administrativ, asupra căreia părerile scriitorilor sunt discrepante. Unii cred că există o acțiune administrativă pură și simplă atunci când animatorii ordonă și pun în executare generală legile și regulamentele; și că ν' are jurisdicție atunci când aplică legile unor cazuri particulare. » De Gioaknis, Cântarea legii iьЫico animi ni Htrat   Florența, 1881, vol. Ili, pag. 531-32.

* De Gioanni», loc. cit., pag 532.

puterea se numește judiciară, cu aceasta am vrut să afirmăm că autoritatea judiciară dintr-un Stat are Liguria proprie și autonomă care se distinge de modul de activitate al oricărei alte puteri. Aceste principii ignoră în mod flagrant acea școală care a fost menționată și pentru care puterea executivă din însăși rațiunea ei de a fi ar fi atras o dublă autoritate, una în raport cu executarea legilor, iar cealaltă la declararea legii, în caz de particularități concursuri. Teoria italiană modernă are meritul de a fi evidențiat clar neînțelegerea esențială de care ne plângem, păstrând-o în același timp într-un mod extern și formal. Este adevărat să spunem că, în diferitele atitudini în care poate fi luată în considerare, puterea administrativă nou se schimbă în natură: acum, adăugăm noi, rămâne doar să tragem o concluzie finală, care este o jurisdicție administrativă în sensul propriu, adică una. jurisdicţie aparţinând puterii executive ca atare nu poate exista.

493. — Se va reproșa că noi, prin intermediul unei poziții cu adevărat logice a termenilor, dorim să rezolvăm un set de întrebări serioase și complicate care i-au obosit atât de mult pe cei mai buni scriitori de drept administrativ modern. Dar acest reproș nu ar fi corect. Considerațiile pe care le-am făcut nu prejudiciază în mod direct

problemele menționate mai sus: nici nu implică în mod necesar că puterea jurisdicțională ar trebui înlăturată din administrația publică. Principiul pe care am vrut pur și simplu să-l amintim (și nimeni nu va dori să se îndoiască de el) este că o ipotetică jurisdicție administrativă, înțeleasă întotdeauna în sens strict, va fi efectul unei delegări perfect identice cu cea care se întâmplă în orice altă jurisdicție; sau, în termeni corelativi, că puterea executivă, ca atare, nu are

legea jurisdicțională este că atunci când cineva o exercită trebuie să se înțeleagă că face parte atunci din activitatea unei alte puteri, puterea judecătorească.1

494. — Calificarea de „administrativ”, hotărât, adăugată la „jurisdicție” nu are alt înțeles decât acela pentru care se numește jurisdicție comercială sau militară: indicată ca declarație a unei probleme speciale pe care o aplică jurisdicția și nu ca declarație. a unui decret strict cuprins între puterile administraţiei publice. Nu am crezut că această examinare a sferei de aplicare a termenilor cu care este pedepsit ceres este inadecvată. S-a spus pe bună dreptate că știința nu este altceva decât un limbaj bine făcut și nu este neobișnuit în care multe principii care sunt enunțate în mod explicit să nu fie puse sub semnul întrebării, ci apoi să fie încălcate implicit în raport cu alte teorii. Desigur, niciun scriitor nu va afirma în mod explicit erezia juridică a unei puteri jurisdicționale pe care o administrație o exercită în virtutea propriei sale autorități și, totuși, dacă te uiți cu atenție, aceasta este ambiguitatea în jurul căreia acei scriitori care nu și-ar dori nimic să atenueze administrația. dreptul de a rezolva problemele la care bones este parte.

* Acelaşi lucru se întâmplă şi cu puterea legislativă, cu excepţia faptului că aici principiile pe care le-am amintit sunt recunoscute mai direct de către scriitori. Menționăm problema constituției Sonato-ului la Înalta Curte de Justiție. Analogia ni se pare perfectă, și totuși nimănui nu ia trecut prin cap să vorbească despre o rjiwrieditînne efigyntic; nimeni nu a văzut în acea putere una dintre laturile activității puterii legislative, dar se înțelege clar, și se învață clar că în acel caz Sonato devine organ judiciar și parte a puterii judecătorești.

să obțin un astfel de pasaj, dar întrucât nici legea și nici convenția nu îmi dau dreptul de a susține acest interes, nu voi putea obține o apărare juridică de la magistrat, sau, în termeni corelativi, nu voi avea dreptul să acel pasaj. Dar dacă sunt de acord cu vecinul meu pentru a obține trecere, în acest caz dobânda se va transforma în drepturi, susținute, așa cum este, printr-o acțiune izvorâtă dintr-un acord. Și, pe de altă parte, dacă nu am altă priză în vreun fel, astfel încât fondul meu să fie închis din toate părțile,

10 Voi putea să-mi oblig vecinul să-mi acorde trecerea, și tot în acest caz dobânda se va transforma într-un drept, susținut de o acțiune care decurge din lege.

501. — Având în vedere aceste principii de evidență atât de mare obiectivă, sunt ele mai aplicabile raporturilor dintre administrația privată și cea publică? Niciun motiv plauzibil nu poate justifica o asemenea diferență. Desigur, figura dreptului privat nu este în întregime identică cu cea a dreptului public: iar motivele acestei varietăți vor fi dezvoltate la nivel local și se vor trage consecințele necesare. Dar există o cale lungă de la aceasta până la punctul de a negare chiar rezistența distincției. Și anticipând de acum câteva dintre considerentele pe care le vom face mai târziu, să spunem că acele diferențe exclud criteriul dreptului în cauză, dar nu și criteriul dreptului. Pentru dreptul comun ca și pentru dreptul administrativ, criteriul fus este Yactio: iar pentru dreptul comun ca și pentru dreptul administrativ, izvoarele Faeho sunt convenția și legea.

502. — Dar profesorul Malgarini adaptează o altă obiecţie luată dintr-o altă ordine de idei. Când, spune el, criteriul propus era valabil pentru a discerne

11 drept dobândit prin simplu interes, ar fi complet neconcludent, cum ar fi ce să rezolve o (JI

piatra de competenta ia un motiv care trunchiaza cererea de merit. Să ne imaginăm că privatizarea este dezbătută între doi oameni mai degrabă decât între sectorul privat și Γ Γ Γ pub. În acest caz, nu merită să ne îndoim de propunerea companiei sub obiectivul pretest în care acesta este un simplu interes.1

503. — Și această obiecție ni se pare a fi întemeiată pe o neînțelegere. Când rezoluția unei hotărâri preliminare a putut vreodată să trunchieze fondul? Și aici ne bazăm pe principiile dreptului comun, care ne învață că întrebările prealabile se rezolvă prin admiterea flcttială a ipotezei că datele pe care reclamantul își întemeiază cererea sunt adevărate. The Malgarini care ne-a raportat cu niciunul dintre private, „ar fi pedepsit să se îndoiască de posibilitatea acțiunii sub pretextul că obiectul cererii a fost un simplu interes” și acest lucru este o cerere de îngrijire „you can not găsește-ți judecata United. » Aici se află neînțelegerea: întrucât contrariul este adevărat; Chiar și în dreptul privat, excepția conform căreia obiectul cererii se întemeiază pe un simplu interes, pune la îndoială posibilitatea acțiunii. » Tizio presupune că are dreptul de a trece prin pământul meu, deoarece asta îl aduce mai aproape de drumul public. Apărarea mea în această chestiune (cum spun oamenii legii) va putea să nege faptul că actorul afirmă, că încrucișarea fondului meu aduce mai aproape; cu excepția faptului că va trebui și voi putea preceda o obiecție preliminară cu care neg că Tizio are un drept și că cererea lui se bazează pe o simplă iteresse. Și voi spune: Chiar dacă faptele întrebării dvs. ar fi adevărate, întrebarea dvs. nu este

1 Malgarini, loc. cit., pag. 170-71.

MB — Orlando. * 19

Nimic. Desigur, este imposibil a priori ca rezultatele considerațiilor politice să fie complet contrare aplicării principiilor juridice, adevărată contradicție de termeni, în care vom vedea mai târziu cum a căzut școala germană; dar este foarte posibil ca acestea să tempereze și să transforme aplicarea sa brută și nelimitată. Totuși, aceasta nu înseamnă că căutarea principiului juridic directiv trebuie să fie prima și principala preocupare a publicistului și a juristului.

596. Acum la ([în a fi învestit general: cine ar trebui să fie învestit cu jurisdicție administrativă, scriitorii și practica diferitelor constituții au dat drept soluții trei sisteme diferite. Să trecem la expunerea lor.

507. — În Evul Mediu confuzia atât de caracteristică diferitelor jurisdicţii care a continuat parţial până în epoca modernă nu era cu siguranţă potrivită pentru determinarea clară a unei jurisdicţii administrative: şi în acelaşi fel în care puterea judecătorească, mai ales în Franţa, nu era potrivită pentru determinarea clară a unei jurisdicţii administrative; îşi aroga decizia suverană a chestiunilor ce ţin de administrarea pură, astfel că organele administrative au hotărât în dispute chiar de drept comun, în care Statul apărea ca orice organism patrimonial, ca o persoană cu adevărat privată. Totuși, condițiile istorice speciale care au fost necesare pentru a face acelei tendințe fi corectate. Relațiile directe între administrația publică și indivizi erau foarte rare; intre unul si altul se afla corporatia care constituia adevarata monada a Statului. La aceasta se adaugă faptul că organizația administrează

a s-a întemeiat în mare măsură pe principiul corialității: care ar fi trebuit să constituie și o garanție.

508. — Statul modern, înlăturând toate fragmentările de suveranitate, a deturnat individul

• confruntare cu administrația publică; motivul pentru-

Da fierbinte aм| Brattasi

tori care s-au ocupat cu ea, că nu i se poate adăuga nimic: iar pe de altă parte, adevărurile pe care se bazează sunt atât de simple și obiective încât o discuție lungă nu adaugă nimic la eficacitatea lor naturală.

510. – «Principiile raționale ale dreptului judiciar nu permit nimănui să fie judecător în propriul său caz: niciuna dintre cele două forțe aflate în competiție nu poate fi o a treia forță care rezolvă conflictul: oricine este adversarul meu, prinț, stat, administrație, sau cetăţean particular, principiul nu variază. Aceleași principii ale dreptului judiciar cer ca judecătorii să fie imobili: pentru că fără imobil nu există independență a judecătorului, iar fără independență nu există justiție bună. Acum, în sistemul instanțelor speciale create în cadrul ordinii administrative, administrația însăși, direct sau indirect, este judecătorul și partea interesată, iar judecătorii sunt demontați din puterea executivă. »

511. – La adevărul abstract al acestor principii, să repetăm, nimic nu se poate adăuga. Unul dintre scriitorii germani recenti care li s-a opus cel mai vehement este, cu toate acestea, forțat să recunoască că principiul competenței nelimitate a judecătorilor „poate fi dedus cu mare eleganță din considerente teoretice1”. Această prețioasă mărturisire ne poate scuti de a insista asupra ' examinarea considerentei cu principiile dreptului general si abstract.

512. – Cu toate acestea, este necesar ca aceste „considerații teoretice” să nu fie niciodată adaptate la amenzi practice care demonstrează modul în care faptul unei jurisdicții bine ordonate a funcționarilor administrativi, chiar lăsând deoparte

Amovibilitatea și dependența lor, rezultă într-o conferire supremă a drepturilor cetățeanului, ca

1 E. Meier, Das Werwaltungerecht, în Bncyklo-ie der Rechtewieeenschaft a lui Holtzendorff, ed. a IV-a, Leipzig, 1882, pag. 1558.

Această pocăință a autorității animinisi pative va fi întotdeauna voluntară, va avea ea în mod obiectiv toate caracteristicile unei concesii pline de grație, va lipsi întotdeauna acel element exterior și coercitiv care este caracteristica supunerii unei iurisdìctio reale?

523. – Cu alte cuvinte, garanția legală a respectării limitelor dintre lege și decret nu va mai exista: puterea executivă va putea deci să uzurpe cu ușurință funcțiile legislative, nicio autoritate nu o va putea obliga să revină la propria sferă. Se va spune că responsabilitatea politică a șefilor puterii executive în fața Camerelor rămâne. Dar conceptul acestei răspunderi aparține unui alt

ordin, nu înlătură niciuna dintre consecințele menționate mai sus.politician al guvernului reprezentativ, care crede serios că prejudiciul adus unui individ privat, cauzat de excesul puterii executive, poate găsi o frână de netezire în cenzura Camerelor. Responsabilitatea politică a unui minister are ca rezultat o tulburare gravă a conștiinței publice, a deciziilor și determinarea predominantă a unei schimbări de direcție a unui lucru public. În vremuri normale, partidele politice vor fi foarte puțin interesate de lege sau de un act al unui oficial: acest fapt poate fi deplorat, dar trebuie recunoscut. Și în ceea ce privește-

1 Luați în considerare un exemplu pe care îl eliminăm din relațiile de drept privat. Dacă Tizio îmi provoacă un rău și eu, înainte de a-l aduce în fața magistratului, îi explic motivele mele, îl conving și obțin raționalizarea pașnică a lucrurilor primitive, va spune că cu privire la această restaurare a găsit loc tr iurìvdictio ? Cu toate acestea, în mod substanțial, relația nu se schimbă decât dacă Tizio le înlocuiește pe nunii publice în lactație.

a puterii judecătorești și la dependența absolută a acțiunii administrative de acțiunea privată.Aceste concepte rezumă caracterul consecvent al ideilor unei epoci în care individul și organizațiile individuale erau considerate ca singurul element vital pe care trebuia să-l aibă orice ordine politică. » »? statul ca străin și inamic, și despre care Túnico Huo s-a recunoscut în îngrijirea de binele nu al comunității, ci al individului.1 Și mai puternic, Ungor: < Statul privat de drepturile sale nu poate fi niciodată / зa rie . Dreptul statului și dreptul persoanei private care se consideră ofensat nu sunt drepturi egale. Aici nu avem o ciocnire de drepturi de valoare egală asupra căreia trebuie să hotărâm într-un proces, în care judecătorul este chemat să se pună de acord cu una sau alta dintre cele două părți implicate.'>

52fi. – Ori ne amăgim pe noi înșine, ori acest mod de a argumenta conține un solism foarte serios și periculos. În acea expresie, atât de naivă la prima vedere, „Statul” nu poate fi o „parte”. » Dar un alt lucru este « Statul » alt și < administrarea statului. * Statul reprezintă sinteza tuturor puterilor suverane și, în general, înțelege foarte bine că nu poate face parte dintr-o judecată. Dar este o ipoteză cu totul diferită care ne preocupă: administrația publică nu aparține întregului Stat, ci unei părți din acesta: acea parte ale cărei funcții sunt preponderent atfoe. Poate sau nu această acțiune să încalce legea? Dacă nu se poate, dacă simplul fapt că o anumită acțiune emană de la un funcționar administrativ este o garanție absolută a legitimității oaselor, ce rost are să vorbim despre o jurisdicție administrativă?

1 Mèiì:r, Iqc, cit, pag., 1137-58.

Este Unger, care a vorbit în Camera Lorzilor în apărarea legii privind marea Curte de Justiție înființată în Austria, în urmă cu 22 de ani.Vezi întreaga secțiune lungă raportată de Mahtkluni, Lo Stato Codice Civile, Florența, 1882, vol. Da. pagini 810*19.

presupune întotdeauna în cazul concret un funcționar care este autorul acelei încălcări, să spună că de fiecare dată când funcția reprezintă o administrație nu este altceva decât o frază: adevărul este că în raport cu acel fapt ilegal, el nu l-ar putea reprezenta, nu putând admite că puterea administrativă, a cărei sarcină primordială este păstrarea legii, o poate încălca și, în același timp, rămâne în propria orbită juridică.

530. — Necesitatea supremă în fiecare stat de a organiza modalitatea de a face dreptate presupune falibilitatea umană, adică de bună sau rea-credință cineva nu își îndeplinește obligațiile. Acum, în condițiile în care administrația trebuie să facă uz neapărat de funcționari și aceștia sunt falibili ca și ceilalți, aceasta nu aduce deja atingere demnității acelei puteri, ci mai degrabă este reafirmată și garantată la repunerea promptă a dreptului de către titularul acelei puteri. puterea este furnizată la fel. căruia îi este încredinţată această funcţie delicată.

§ 4. — Obiecţii de natură politică.

531. — Dar nu atât în domeniul strict juridic se plasează apărătorii unei jurisdicţii administrative speciale; ei se bazează mai degrabă pe motive de conveniență politică și unii chiar mărturisesc explicit că recunosc în mod abstract principiul care încredințează acea jurisdicție magistratului obișnuit, dar se tem de consecințe practice grave și dăunătoare.

532. — Aceste obiecții pot fi rezumate în trei principale. Se spune în primul rând că judecătorilor de rând le-ar lipsi competența necesară pentru a soluționa un litigiu administrativ. Se presupune că problemele administrative sunt atât de vaste, atât de dificile, încât fără a fi pregătite special

4Пгі8м зйфН^ МИД

|1Ί -

«Baiavi fl

Мбгіма oto to'

ansato β

de bunăvoie la discreția oficialului! Că legea este încălcată poate în avantajul persoanei private, dar poate în detrimentul acestuia, pare o negare insuportabilă a statutului juridic; ca se incalca mereu in defavoarea persoanei private si in avantajul administratiei, pare firesc si legitim!

§5.-1 diverse ordine pozitive.

541. — Asupra chestiunii, atât de controversată, căreia i-am dedicat toate paragrafele anterioare ale acestui capitol, legislațiile diferitelor state moderne dau

10 cele mai disparate soluții. Nu vom oferi o explicație detaliată a acestor ordine diferite, deși economia lucrării de față nu ne-ar permite să facem acest lucru. problema este rezolvată în diferite stări.

542. — I. Un prim sistem, care se leagă de formele clasice de autoguvernare, este cel englez. Principiul se aplică, în forma sa cea mai generală, că oriunde un cetățean suferă o nedreptate din cauza unui act oficial al administrației publice, acesta are dreptul de a face apel.

Magistratul care hotaraste, alcatuit din organele administratiei locale, sub supravegherea instantelor supreme ale regatului, detine simultan functia de judecator si cea de administrator. Acest sistem, atât de caracteristic, se poate spune că evită problema, soluțiile de îngrijire obosesc celelalte State moderne; în ceea ce priveşte conflictul dintre autoritate

administrativ și judiciar se rezolvă prin fuziune

1 Ne referim, pentru a nu șterge niciodată chestiunile lungi, la ιρ. IV, carte. I, din lucrarea noastră, Teoria juridică a garanțiilor libertății, Torino, 1888.

judiciar, atribuindu-i celui dintâi „toate litigiile care, cazând asupra obiectelor administrației publice, o afectează direct și indirect” (art. 3). Totuși Γ articol următor feel nevoile unei enumerații demonstrative ale unor astfel de obiective ale administrației publice. Fì 1*sirtì<»<»1<» a cincea rezervată* jurisdicției (ИΓ autoritatea obișnuită acțiunile tao-denti de a afirma Iti proprietatea asupra unui imobil și întrebările privind statutul persoanelor, să fie întotdeauna interesați de administrația publică,

554. —În ţările supuse dominaţiei austriece au fost desfiinţate instituţiile franceze - administraţia activă era judecătorul controverselor cărora acţiunile sale au motivat. În materie de drumuri, apă publică, impozit pe teren, cote la arte și comerț, hotărârea a fost, fără îndoială, încredințată funcționarului; pe de altă parte, deciziile fiscale erau încredințate unor comisii speciale. Cu ciudată confuzie însă, competenţa asupra litigiilor referitoare la impozitarea indirectă a fost încredinţată magistraţilor de rând până în 183&; apoi la tribunale mixte care includ membri ai ramurii judiciare a autoritatii ministeriale.Tot in Mofk-na, de regula generala, exista o administratie activa acum com-. a solicitat litigii?

555. — În Toscana toată competența aparținea magistraților obișnuiți cu limitările următoare. Unari-

1 În statele Papei, atribuțiile de autoritate arbitrară aveau surse legitime, diferite și adesea contradictorii. Mai recurgem la Bulla /tari Ныртіні* și uneori la prevederile administrației imperiale a lui Napoleon I, la decretele Sscit Consultai și chiar la Bartolo și la glosa. În ceea ce privește garanțiile, se poate spune că toate lipseau, pe lângă numeroasele prevederi care s-au împiedicat reciproc, decurgând din legi, fie proprii, fie circulare, cuprinzând câteva maxime și foarte multe n etice. nu s-a stabilit nicio procedură, sau nu a existat, j B cita. > Bertetti, op. cit., pag Ì3.

<11 «агIАвй raffi

Este mt

' Mxк «entități

ь -Ī 1 II M '

. . IIM* V,

, Mțxndo-'lljWy

Жімвё ммдвдН gfivl M ț й< ^Нйдййу»», jMrwei^i Sfbe»5ew СИИЙк * *я«ii я íõ шю^мае

« darne carico alla notoria difettosa redazione della legge. * Nu ar fi, în schimb, chiar și mai spediente se referă la această « notoria difettosa redazione della legge » la disgiuntiva delfarticolo 1, su cui toată teoria del Malgarini și fonda, și suportă când legislatorul, în acel loc, parla de materie care aparține ai. tribunali amministrativi

aboliti, non abbia tenuto presente che, fra esse, nulla si contenteva che andasse devoluto all· amministrazione attiva?1

565. —Criteriul de competență afirmat de legiuitorul italian ni se pare a fi de o claritate care nu ar lăsa nimic de dorit, dacă o reacție mai degrabă fiscală a jurisprudenței nu l-ar fi ascuns uneori. Și acest criteriu poate fi rezumat în următoarea formulă foarte simplă: a investiga dacă cetățeanul poate propune o ultimă expresie care trebuie luată în considerare

titesi la cea de interes. Ne-am concentrat deja, în partea generală, pe această distincție și nu vrem să ne repetăm. Acest lucru pare a fi mai puțin ușor de aplicat în relațiile dintre așa-numitele drepturi administrative, unde este vorba de a decide dacă limita pe care legea o impune administrației este plasată ca regulă internă a acesteia sau ca garanție a persoană fizică. Însă nu există un principiu juridic ca în combinațiile nedefinite care sunt prezente în legea controversată, să dea naștere unor complicații grave și să dea o idee foarte proastă despre sine, că

1 Am văzut cum chiar și legiuitorul belgian a făcut distincția între drepturile civile sau politice: dar această expresie era considerată echivalentă cu cea a drepturilor de orice fel” „O VOìt, SO un eminent jurist belgian citat de Mancini în discursul său,

16 iunie 1864, că noul sistem este foarte simplu și că puterea judecătorească este destul de clar definită. Există doar uc Bortea de contestație: cei ci rii ev și cei politici: ambele sunt de competența instanțelor ordinare. Contactele, ca și relațiile bărbaților în societate, sunt de X specii: 1° de drept civil; 2° din dreptul politic. »

Sf. acolo, — OaЪAMIHЬ *

21

jurist care, pentru a testa adevărul, ar trebui să fie proporțional cu dificultățile care ar putea apărea în practică.

566. — Cu toate acestea, nu se poate spune că acest criteriu este absolut: este limitat, soție, completat de natura actului administrativ cu care se raportează. Întrucât se poate ca dreptul cetăţeanului, considerat în sine, să pară întemeiat într-un drept, dar care nu poate fi acceptat, întrucât găseşte o piedică într-o facultate care rezidă în mod legitim în administraţia universală. Să trecem la cealaltă parte a cerei.

§ 2. — Valoarea actului administrativ în raport cu competenţa.

567. — Art. spune. 2 că jurisdicția ordinară poate fi atacată cu recurs pentru repunerea dreptului lezat. „chiar dacă măsurile sunt emise de puterea executivă sau de autoritatea administrativă”, fără a aduce atingere limitelor art. 4, despre care vom vorbi mai târziu. Și aici expresia legii a fost ceva mai largă decât adevăratul spirit, așa

că aproape că s-ar părea că autoritatea judiciară poate ignora actul administrativ și nici măcar să nu-l țină seama. Cu siguranță nu acesta este domeniul de aplicare al legii și am simțit că valoarea actului administrativ în sine este un element indispensabil pentru evaluarea competenței și nici ceilalți autori nu sunt de altă părere. Dar o caracteristică le este comună; si s-a relevat una dintre cauzele multiplelor indoieli aparute in aceasta materie: se procedeaza la analiza actului administrativ ca atare, si nu in raport concret cu actiunea.

trăiește cetățeanul, bazându-se pe un drept pe care și-l asumă de a fi fost vătămat. În schimb, este necesar să se ia în considerare

întrucât înțelegerea deplină a acestei chestiuni presupune cooperarea și acordul simultan al acelor două elemente.

568. — Teoria dominantă distinge în primul rând

actele de dominare din actele de conducere, conform cărora administrația acționează ca gardian suveran al ordinii, și al bunăstării publice1 sau ca subiect al drepturilor comune. Având în vedere că competența asupra celui din urmă nu se limitează la competența magistratului, în raport cu primul, legitimitatea se distinge de

se referă la competența autorității, condițiile, limitele, o formez astfel încât, prin lege, actul administrativ să fie reglementat; meritul, în schimb, te privează de folosirea acelor facultăți în cazul concret. Lipsa de legitimitate a actului dă naștere sau excesului de putere, în funcție de faptul că funcționarului îi lipseau deloc atribuțiile necesare (incompetență), ori, în ciuda faptului că le avea, le-a depășit sau nu le-a respectat) condițiile și formele acesteia. (exces).); atunci dă naștere la abuz atunci când, în ciuda acestor circumstanțe, actul în sine nu este adecvat, nu este rezonabil, nu este convenabil. Acum, se spune, autoritatea judiciară este competentă în cazul incompetenței sau excesului de putere, dar nu este în cazul abuzului, această chestiune fiind în puterea discreționară a administratorului.

569. — Nu se poate nega că această teorie este, în sine, adevărată. Degeaba M Algerini, care o combate, presupune că osul nu are temei în lege/ pentru că acesta din urmă nu spune că în aceeași materie se poate distinge o chestiune de legalitate și una de fapt. Nu lasă niciodată 1 * * * 5

1 Cele referitoare la: 1) sectorul public sunt citate drept acte guvernamentale

siguranta; 2) igiena; 8) la poliția fluvială și rutieră; 4) către rege-

reglementarea industriilor și profesiilor; 5) la politica ecleziastică

siastic. Dar această demonstrație nu este obligatorie.

5 Op. cit., pag. 189.

că acest principiu poate apărea prin interprotecție față de setul de principii pe care se întemeiază legea, ni se pare că declararea textuală a acelui principiu decurge din comparația dintre articolele 4 și 5, în care, dând magistratului competența pentru a cunoaste efectele actului in raport cu obiectul ridicat in instanta se adauga ca < autoritatile judiciare vor aplica actele administrative si reglementarile generale si locale in masura in care acestea sunt conforme cu legile. > Atunci când o autoritate ia o măsură, să zicem, din motive de sănătate, pot apărea două întrebări: prima este: avea acea autoritate o asemenea atribuție? Iar celălalt: dat fiind că o avea, era cazul să ia acea măsură? Daca autoritatii i-a lipsit acea atributie, avem un act care nu este conform legii; în timp ce, în al doilea caz, chiar și în condițiile în care posibilitatea respectivei măsuri poate fi refuzată, nu se poate spune deloc că actul nu este conform legii, tocmai pentru că legea nu mai poate determina a priori toate condițiile necesare. de fapt pentru acea măsură se folosește facultatea: deci în primul caz, aplicând prevederea textuală a art. 5, vom spune că autoritatea judiciară este competentă; in al doilea, nu,

570. — Nici a doua obiecție pe care I Malgarini o ridică împotriva celei teoretice, afirmând că „conduce direct la unul din acele lucruri pe care niciun stat civil nu le poate tolera, legat de coexistența a două decizii contradictorii și la fel de suverane-1. *

1 Acest argument, acceptat și de jurisprudența Consiliului de Stat, este întărit prin citarea părții. 12, nr. 4, din к a Consiliului de Stat, unde printre vârfurile în care este redir parada asului este trecută cea a contestațiilor făcute Regelui împotriva măsurii administrative ïqpWàiiiï d. Dar răspunsul nu este dificil. Iti p local, din moment ce puterea de a face apel la jurisdictia ordinara nu este posibilitatea unui urma pe calea gratioasa, dkposition citab

CARTE

iior al actului aiJ

>contestația cetățeanului a fost soluționată. Cosb ж сію cea mai absentă incompetență zeu st.

■ deci cetăţeanul are dreptul la actul administrativ dacă nu se poate lăuda, ¿fried. Să presupunem că un primar, fără regulile obișnuite, ordonă dio-nya unui strab dia și că acest fapt dăunează unui cetățean obligat să urmeze un traseu mai lung pentru a ajunge acasă. Excesul de putere poate fi foarte periculos, dar asta nu înseamnă că cetățeanul este putrificat.

hotărârea este administrația, care poate avea dreptul să facă acest lucru și de aceea actul în cauză nu poate fi discutat la cererea lui «
572. — Mai important și mai mult decât ilici ie este Пре' trata. Cu toate acestea, ni se pare că scriitorii sunt prea grăbiți pentru a se

compla cu afirmația că puterea nu ar putea fi niciodată discutată de autoritatea superioară. Acest lucru este adevărat în sfera drepturilor administrative De Gioannis: întrucât numirea lor aici privată presupune tocmai în abstractizarea administrativă că va exista o obligație, deci este clar că, dacă „u" este cu adevărat discreționar, competența drepturilor este dispărut. Dar când dreptul cetăţeanului este raţiunea lui de a fi, va putea administraţia să-l folosească cu impunitate, sub pretextul de a avea putere discreţionară? Întrebarea se bazează atât pe considerente practice, cât și pe cele teoretice: de vreme ce, de altfel, nu există nicio îndoială că atunci când legea a încredințat administrației o putere discreționară, oricât ar abuza de ea, magistratul nu poate intra în fondul celei de acea decizie; în altele ■ când dreptul cetăţeanului are propria sa raţiune de a fi, aceasta înseamnă că administrarea ulterioară nu este discreţionară sau, re-

Tocmai pentru că jurisdicția este oficială, nu se poate concepe că aceasta intră în conflict cu orice altă jurisdicție. Astfel, ipoteza teoriei trebuie pusă diferit, presupunând că autoritatea administrativă dorește să se apere împotriva celei judiciare, care poate a intrat în posesia unei chestiuni neincluse în competența juridică. În acest caz, autoritatea administrativă ridică în mod firesc excepția de necompetență din motive de materie; dar această garanție obișnuită nu părea suficientă și s-au dorit să ofere administrației un mijloc de apărare excepțional, de tipul celui care apare într-un conflict. Dreptul italian a vrut să recunoască că aici nu este vorba de un conflict de competențe, ci în schimb l-a numit conflict de atribuții: până la urmă este un mod excepțional de reglementare a competenței, o excepție în favoarea autorității administrative. Toate acestea, desigur, privează conflictele pozitive: pentru conflictele negative, deși autoritățile judiciare și administrative își declină competența în anumite chestiuni, nu avem un interes privat, astfel încât autoritatea să poată determina cine va trebui să judece plângerea dumneavoastră.

588. – Odată stabilită această idee generală de conflict, în dreptul nostru vine precizarea căreia autoritate va trebui să o rezolve. Legiuitorul italian care în perioada anterioară anului 1865 menținuse un sistem asemănător celui francez, care încredința regelui hotărârea conflictelor, după audierea Consiliului de Stat, a menținut acest sistem, în ciuda reformei radicale care a instituit jurisdicția. Decalajul, sau mai degrabă contrazis-o, s-a simțit multă vreme, atât în domeniul poetic, cât și în cel științific, până când, prin legea din 31 martie 1877, a fost înlăturat, iar soluționarea conflictelor a fost încredințată Curții Supreme de Justiție. Roma.

589. – A fost o soluţie juridică şi raţională sau a fost

591. – Să lăsăm deci deoparte asemenea gelozii interzise între organele publice și să spunem că, atunci când fiecare dintre ele își împlinește propria linie, nu poate să ofenseze celorlalți. Așa fiind, se pune întrebarea: definiția conflictelor, per se, ia în considerare

la ce funcții se conectează? Poate că acest lucru nu poate părea dubios: că decizia de competență într-un caz concret este un subiect specific al unei hotărâri judecătorești și, am dori să adăugăm, tipul unui argument de acest fel. Este deci firesc ca această funcție să fie încredințată justiției obișnuite și ca, prin delicatețea, dificultatea și solemnitatea ei, să fie încredințată unui magistrat suprem, precum, în Italia, Casația.

592. — Discută generalitățile teoretice ale temei noastre, ajungem să luăm în considerare modul în care este reglementată de dreptul pozitiv italian. Și Fart. 1 din lege (31 martie 1877) prevede: «Administratia publica, pe langa facultatea obisnuita de a se opune in orice stare a cauzei necompetentei autoritatii judecatoresti atunci cand aceasta este parte la proces sau are dreptul de a interveni. în acesta, poate exista şi în toate cazurile un mijloc extraordinar de promovare directă a acestei incompetenţe la Curtea de Casaţie în modul şi cu efectele determinate în articolele relevante. Dacă administrația este parte la procedură, este permisă utilizarea acestor mijloace extraordinare până când cauza este decisă definitiv în prima instanță de jurisdicție. Dacă nu este parte în cauză, îl poate folosi în orice stare a cauzei, dar niciodată nu dupà o declarație de competență a autorității judiciare care a devenit o materie de competență - »

593. —În prevederea de mai sus sunt cuprinse condițiile și cerințele pentru ca conflictul să poată fi soluționat. Vedem, în primul rând, cum mijloacele de ridicare a conflictului se deosebesc de excepția incom-

Capitolul șase.

Protectia intereselor private

(justiția administrativă.)

596. — Dintre ipotezele fundamentale care formează problema contenciosului administrativ, am stabilit distincția dintre drept și interes (vezi nr. 495 și urm.), și am văzut cum în raport cu primul nu există niciun motiv, nici juridic, nici comoditate, justifică o derogare de la jurisdicția obișnuită; și modul în care legislația italiană s-a conformat cu acest criteriu corect. Dar este o acțiune administrativă care poate prejudicia foarte grav și un simplu interes privat. Pentru legislația care înlătură de la puterea judecătorească cunoașterea oricărei cereri îndreptate împotriva administrației publice, se întemeiază prin leziunea unui drept aceea a unui interes, distincția, deși are importanța ei (deoarece distincția franceză între via contentzio și via graziosa). iar între și Beschwerde dei Tedeschi), cu toate acestea, nu puteți admite că instanța de contencios administrativ se poate pronunța și asupra plângerii care vizează apărarea unui simplu interes. De la, în primul rând, un criteriu

teoretic și posibilitatea de a figura într-un drept privat care se aplică magistratului obișnuit, există un interes în contextul general, deci este clar că protecția juridică poate fi acordată intereselor private împotriva unui act de drept public.

administra?

597. — Astfel pusă, problema pare să cuprindă o contradicție în elementele formale,

astfel încât răspunsul la acea întrebare nu poate să nu fie negativ, ne învață, de fapt, common law

:

că nu există o protecție juridică a simplelor interese. Cele două expresii ale drepturilor și intereselor sunt adesea luate în sens antitetic. Să ne amintim teoria așa-numitelor acte emulative: o școală dorea să ofere o apărare juridică împotriva faptei alteia care dăunează unui interes, astfel încât agentului să nu vină niciun beneficiu. Chiar și lăsând deoparte obiecțiile serioase, în opinia noastră, bine întemeiate care se ridică împotriva acestei teorii; și într-adevăr admițând adevărul" în acest caz protecția juridică a unui interes întunecat se bazează exclusiv pe imoralitatea agentului care dorește să facă rău altora fără niciun câștig personal. O astfel de excepție confirmă așadar regula, indicând că o dobândă, sol? ca atare, nu poate fi însoțită de o modalitate juridică de experimentare și apărare.

598. — Cu toate acestea, acest Principiu di drept comun · nu poate fi acceptat, așa cum este, pentru drept public. Desigur, modul în care este afirmată opinia unui cetățean trebuie să aibă un conținut complet diferit de căutarea unui simplu interes. Iar o diferență esențială ar consta deja în faptul că, în acest din urmă caz, autoritatea judiciară nu ar avea niciun motiv să intervină, nemaiexistând niciun drept în cauză asupra căruia să se poată și să se pronunțe. Evaluarea unui interes privat se poate face doar de către însăși administrația, care singură îl poate ține seama în deciziile sale.

599. — Iată o reamintire oportună a observațiilor pe care le-am făcut cu privire la expresia „competență administrativă". » Dacă, de fapt, considerăm acea expresie inadecvată în raport cu apărarea drepturilor (competența litigioasă), nu ni se pare mai puțin adecvată apărării intereselor.

]ati (jurisdicție grațioasă). În primul caz este er

calificarea, deoarece sursa jurisdicției rămâne întotdeauna unică; în cel de-al doilea caz, denumirea este inexactă, pentru că atunci când vine vorba de grațierea sau nu, nu se poate vorbi niciodată, într-un sens riguros, de jurisdicție. Acest concept de protecție a intereselor

privare prin acțiune administrativă i s-a răspuns și, ni se pare, foarte potrivit, este o expresie a justiției administrative.

600. — Lo statuire quindi sui reclami dei cittadini che chiedono che si tenga conto di alcun loro interes resta quindi nei poteri discrezionali dell'amministrazione medesima. Dar nu se raportează privat această discreție este arbitrară, în sensul că nu este obligat să ia în considerare propriile interese, dar cont de rațiunile care nu cred că sunt uniformizate și nu sunt obligate în propria condotta, nici raportul de drept administrativ în schimb, această independență. di giudizio è temperata da due considerazioni le quali sunt di ordine strettamente giuridico.

GOL — Astfel, în primul rând, și în raport cu simplele interese, dreptul public al unui stat dezvoltat poate și trebuie să stabilească forme multiple pe care administrația publică este obligată să le respecte. Este clar că, în acest caz, persoana particulară trebuie să-i fie evaluată interesele în conformitate cu aceste forme; iar printr-o simpla aplicare a principiilor dezvoltate mai sus va putea aduce administratia in judecata atunci cand controversa priveste tocmai concurenta acelor forme. Hotărârea asupra limitărilor liberului schimb în scopuri de sănătate publică este încredințată la discreția puterii executive, care, în acest fel, are în mâinile sale multe și foarte serioase interese ale cetățenilor, care cu siguranță nu se vor putea plânge. despre asta înainte către magistrat. Dar acele limitări întunecate care emană de la anumite autorități și prin forme

rharchica. Când ne-am ocupat în general de consecințele ierarhiei administrative, am menționat, printre acestea, dreptul superiorului de a se pronunța asupra plângerilor formulate de cetățeni împotriva acțiunilor inferiorului. Acest sistem se aplică și în Italia; dar motivul nu constă atât în grija intereselor private, cât în însăși regularitatea administrației, prin care superiorul având în general dreptul și obligația de a supraveghea munca celui inferior, hotărând asupra apelurilor cetățenilor nu. nu este unul dintre modurile în care se realizează această supraveghere. Dar din punctul de vedere din care ne preocupă tocmai să ne asigurăm că interesele persoanei private sunt protejate în mod corect, insuficiența acelui sistem pare evidentă. În mod firesc, superiorul ierarhic va fi indus să prevaleze decizia biroului administrativ în ciuda interesului privat, tocmai din cauza acelui birou administrativ din care face parte. La aceasta se adaugă lipsa de adecvare a unui funcționar al administrației active de a-și îndeplini cu conștiință atribuțiile de judecător. Mai rău încă din cauza lipsei mijloacelor unde această judecată este preparată, lipsind în primul rând elementul prețios al justiției care este publicitatea; nici nu există nicio modalitate prin care persoanele fizice să se poată apăra, să prezinte documente, să discute argumente opuse etc.

604. — Cu toate acestea, legea italiană a contenciosului administrativ, deși constituie o reformă mare și benefică prin faptul că a amânat protecția drepturilor puterii judecătorești, nu era în măsură să prevadă protecția intereselor și tocmai cu această cale de

atac insuficientă de recurs ierarhic. . Astfel dispune art. 3 din lege: Afacerile care nu sunt cuprinse în articolul precedent (material în care este făcută autoritatea unei legi politice civile) trebuie să fie atribuite administrativului.

605. – Conștientizarea generală apărută a insuficienței acestor căi de atac și a necesității ca interesele private să fie pe cât posibil garantate a însemnat că am încercat să asigurăm un adevărat sistem de justiție administrativă, care, menținând în același timp protejarea acestor interese în orbita puterii executive, a putut să le apere eficient. Mijlocul cel mai potrivit care s-a prezentat în acest sens a fost crearea unei forme specifice de procedură de contencios care, datorită calității judecătorilor, gradelor de jurisdicție, formelor de judecată și de hotărâre, să se conformeze eventual regulilor dreptului judiciar comun. . De altfel, în domeniul științific și s-a dorit contrastarea posibilității și oportunității unui asemenea sistem și s-a afirmat că „în ceea ce privește treburile lăsate în competența autorității administrative, însăși natura acestuia. nu putea permite o formă de procedură contencioasă.' » Să luăm în considerare motivele invocate pentru această afirmație clară.

606. – De Gioannis aduce una care poate explica motivul intim și poate inconștient pentru care legiuitorul din 1865 a fost mișcat; dar nu pentru sine

1 Db Gioannis, op. cit., § 1793. – Aceasta este şi părerea lui Mantellina op. cit., pag 3OH: « Măsurile litigioase în fața instanței nu implică exercițiul guvernării, practica administrației, unde legitimul este prea des schimbat cu dreptul, cu regele. De drept civil, legile pozitive pot fi adunate într-un Cod, iar rezumatul răspunsurilor celor prudenti poate fi format; nici tehnica, nici prudența nu sunt codificate, iar arta bunei guvernări și a bunei administrări nu poate aduna propriile precepte într-un rezumat. * Dar nici acest argument nu dovedește suficient în favoarea tezei. Poate că în multe dispute private accentul nu se pune pe evaluarea prudențială a faptelor, mai degrabă decât pe determinarea și declararea legii? Poate de aici putem concluziona că formele procesuale obișnuite sunt inaplicabile acestui tip de litigiu?

Întrucât avem de-a face cu interese și nu cu drepturi, ar spune Do Gioannis, formele procedurale obișnuite nu pot fi aplicate drepturilor. Aici stă confuzia.

609. – Din punct de vedere pozitiv (iar studiul nostru se referă la unul pozitiv), singura diferență efectivă între drept și interes pe care am constatat-o a fost rezistența unei vergele judiciare. Acum, așa-zisele interese ale individului privat căruia i se deschide calea grațioasă nu au o bază diferită, intrinsec, de cea a drepturilor: numai că le lipsește fracțiunea. Și că această diferență nu este intrinsecă naturii lor este clar demonstrat de faptul că o eventuală modificare a legislației, dându-le o acțiune, le poate transforma cu siguranță în adevărate drepturi.

610. — Menționăm aici teoria acțiunilor populare care găsește aici o relație sistematică importantă. Cetăţeanului i se poate permite să-şi afirme raţiunile nu numai dintr-un punct de vedere pur privat şi individual, ci şi din unul public şi colectiv. Prima calitate ii da drepturi, . dar al doilea poate să-i dea și ceva. Astfel se face în Anglia, unde, observă Dareste, « rapoartele cetăţeanului englez către autoritatea judiciară nu fac această acţiune privată în interesul daune. Scopul este de a atrage atenția magistraților asupra legii care este încălcată și de a-i invita să execute legea.1 » Să reamintim principalele cauze în care este prezentă contestația administrativă; se poate ca actul să fi fost ilegitim fără a afecta un adevărat drept privat; sau că, chiar și în sferă

”cctional, autoritatea abuzase; până la urmă

1 Daheste, Memorii despre organizarea jurisdicţiei admirative în principalele state ale Europei, ìlei EuUctin de la Sodélé 'figielation comparée, 1873, pag. 275; cit. din Malgarixî, op. cit, . 158, nota 1.

pentru ca judecătorii administrativi locali să poată recurge la alți intermediari, înainte de a ajunge la cel suprem; 2 deoarece o formulă concisă care deschide calea unei hotărâri administrative cu privire la încălcarea oricărui interes, s-a înlocuit o desemnare a cauzelor, denumire care, oricât de larg interpretată, presupune în mod necesar o limită, iar această limită este foarte îngustă.

613. — Acestea fiind spuse, să explicăm acum pe scurt această ordine pozitivă. Ea se bazează pe două legi care se completează reciproc: una este cea din 31 martie 1889 (n° 5992) privind Consiliul de Stat care a stabilit în el o a patra secțiune numită tocmai de * justiție administrativă;» Un altul este cel din 1 mai 1890 (n° 6837) privind justiția administrativă. Acesta din urmă înființează un organism provincial desemnat în acest scop; adică consiliul administrativ provincial, al cărui sistem am vorbit cu localul său, și care de fapt ar fi foarte potrivit să funcționeze ca instanță de fond în apel general persistent al persoanelor fizice pentru prejudicierea intereselor lor. De reținut că, în sensul exercitării jurisdicției administrative, este vorba de art. 13 din lege modifică constituția consiliului, în ură față de elementul electiv, reducându-l la cinci membri, inclusiv prefectul și cei doi consilieri prefecturali și cei doi membri electivi cei mai vechi: limitare inspirată de o suspiciune care nu este ușor justificabilă. .

614. — Competența consiliului ca organ de justiție administrativă se referă aproape în totalitate la acțiunile administrațiilor locale, pronunțându-se și asupra contestațiilor împotriva anumitor hotărâri ale consiliilor municipale și provinciale și împotriva dispozițiilor luate de primari în materie de construcții, poliție și sănătate publică la oasele încredințate: precum și pentru conlrven-

litara* Art. 25 enumeră apoi diverse categorii de litigii în care Consiliul de Stat este îngăduit să judece și pe fond, categorii la care le voi adăuga și pe cele cuprinse în art.21 din legea mai sus menționată din 1 mai 1890 privind justiția administrativă,

616. — Examinarea critică de ansamblu a acestor dispoziții justifică în mare măsură criticile pe care le-am adresat sistemului juridic italian, unde se poate afirma cu adevărat că există o mare disproporție între intențiile propuse de legiuitori și punerea în aplicare pe care le-au dat-o. Competența acestor tribunale de justiție administrativă este, după cum am văzut, doar excepțională, adică în acele cazuri obligatorii în care legea lor permite judecarea în materie.puterea și încălcarea legii* Dar știm că este vorba de incompetență și încălcarea legii care, de regulă, au garanția acțiunii judiciare; excesul de putere, concept în sine nedeterminat, poate fi adus și sub criteriul general al * incompetenței * în ultimă instanță pot spune că aceste două legi care pretindeau să organizeze justiția administrativă, nu pot fi făcute decât dacă este posibil să se stabilească o adevărată specialitate. jurisdictii administrative, in cazurile in care puterea judecatoreasca obisnuita nu ar fi fost competenta Protectia intereselor private carora le corespunde judecata asupra meritului intrinsec si comoditatii actului administrativ a fost tinuta doar intr-un cont subsidiar si subordonat de asistenta medicala*

drept; este, nu vom spune legea superioară, ci manifestarea supremă a dreptului; Patrimoniul statului, inclusiv mijloacele economice cu care acesta satisface nevoile, este supus, ca toate patrimoniile private, dreptului comun, cu excepția excepțiilor care derivă în mod firesc din varietatea intimă a relațiilor și care, prin urmare, nu ar trebui considerate drept privilegii. În raporturile juridice patrimoniale, dreptul modern, nu doar admitând că oricine este superior legii, nici măcar nu admite un regim de privilegiu.

622. — Statul se poate considera astfel obligat. Aici materia se împarte după binecunoscuta distincție pe care dreptul privat o face din izvoarele obligațiilor: 1-a consimțământ (contracte); 2° un fapt licit (cvasi contracte); 3° un delict neglijent (cvasi infracțiuni); 4° o infracțiune (infracțiuni); a 5-a legea. Dar să observăm de acum înainte că în ceea ce privește obligațiile pe care statul le asumă prin lege, legea specială însăși va prevedea în ceea ce privește conținutul acestora; în ceea ce privește modul de aplicare a acestora, principiile jurisdicției administrative. În ceea ce privește obligațiile care decurg din infracțiune, se știe că, întrucât aici se cere voința directă a agentului, statul, ca toate persoanele morale, nu poate fi niciodată răspunzător. Vom împărți așadar materia care ne rămâne de studiat în trei părți: 1. obligațiile statului, prin contract și cvasi-contract; 2° din răspunderea statului pentru cvasi-delict, pe care după criteriul general de drept comun o vom distinge în: a) răspundere directă; și b) răspundere indirectă.

mijloace de contracte și este supusă normei de drept comun. Așa cum dreptul comun prevede forme speciale pentru anumite contracte specifice

cu privire la persoanele care le stipulează, tot așa include și justifică faptul că se stabilesc reguli speciale pentru contractele de stat. Astfel Statul, ca orice persoană morală, contractează prin reprezentanți, determinati de lege (art. 11 din Legea contabilității generale a statului, și art. 102 și urm. din Regulament); si nici atunci contractul nu poate fi executat decat daca este aprobat prin decret ministerial, inregistrat la Curtea de Conturi, cu exceptia cazurilor exceptionale pe care le desemneaza legea (art. 12). Legea contabilității prevede, de asemenea, în interesul finanțelor, formalități speciale pentru a asigura încheierea contractelor. Ca regulă generală, procedăm la formalitatea licitațiilor, în mod excepțional prin negocieri private (articolele 3, 4, 5, Leg. cit.). Alte detalii despre aceste aspecte pot fi găsite în contabilitatea generală a statului.

625. — Tema obligaţiilor Statului prin contract este elegantă: însă natura lucrării de faţă nu permite să fie menţionate decât ideile elementare. Se știe că dreptul comun nu permite alte forme liguriene de cvasi-contract, altele decât repetarea plăților necuvenite, managementul profitului și varianta profitului, instituții care au toate ca temei maxima justiției: nu este permis nimănui să îmbogățească. ei înșiși cu daune altora. De altfel, în general, admit că statul este obligat să restituie ceea ce a primit în mod necuvenit, doctrina și jurisprudența se extind pentru a recunoaște că statul se poate considera obligat și pentru cele două forme înalte de cvasi-contract. Ni se pare că, după ce s-a stabilit principiul că statul, în ceea ce privește administrarea sa patrimonială, este supus dreptului comun, cu excepția excepțiilor speciale care decurg din legi sau

misiune scurtă; Avem acum figura de responsabilitate directă a funcției", iar compania este responsabilă indirect. Indiferent de ipoteza că o încălcare imputabilă funcționarului contribuie la fapta vătămătoare terțului, este un fapt care se contestă că poți fi formal contrar legii: nici în acest caz nu am avea aparența de real. răspunderea, întrucât în speță au vigoare regulile toate stabilite în secțiunea anterioară a prezentei cărți și care privesc remediul acordat persoanei fizice împotriva unui act al administrației publice care, prin lezarea intereselor acestuia, este contrar legii. Problema care se pune aici, dacă o luați în considerare cu atenție, nu este aceea a unui act neglijent pe de o parte și a prejudiciului financiar pe de altă parte; dar se presupune pe de o parte un drept privat, care a fost încălcat, sau, pe de altă parte, o prevedere administrativă pe care autoritatea judiciară, judecând asupra lui, trebuie să o mențină și să o respecte. Chiar și atunci când, din nou în cazul așa-zisului litigiu administrativ, recunoașterea dreptului persoanei private poate induce o despăgubire în favoarea acestuia, aceasta nu trebuie considerată ca rezultat al experimentului unui acro legi. * Achilit, dar mai degrabă ca efect al unei restituiri complete a dreptului privat.

627. — Forma tipică deci în raport cu care se pedepsește răspunderea directă a statului în care, neconfruntându-se cu această chestiune nu a unei nelegalități săvârșite de funcționar, nici a nelegalității formale a unui act care a intrat în antiteză. cu dreptul privat, există în schimb un prejudiciu material pe care persoana fizică l-a suferit din

cauza Statului, care, desfășurându-și propria activitate pentru realizarea scopurilor sale, a cauzat acel prejudiciu.

630. - Pentru toate acele acte în raport cu care statul, tocmai datorită calității pe care o manifestă, fie ele juridice sau politice, nu poate fi asimilat unei persoane private, care este criteriul după care se va decide dacă este sau este nu responsabil?? Aceasta este ideea grozavă pe care am menționat-o și pentru a rezolva care trei elemente trebuie să fie clar distinse. Astfel, să ignorăm în primul rând criteriul echității, potrivit căruia nu poate părea îndoielnic că o persoană fizică nu ar trebui să sufere numai dacă efectul dăunător al unei activități pe care statul a explicat-o este de interes general. Se poate și trebuie să admitem că legea viitoare trebuie să întemeieze responsabilitatea statului pe acest principiu: dar nu aceasta este întrebarea pe care trebuie să o rezolvăm deocamdată. Mai mult, dacă legea continuă să evolueze, există riscul schimbării temeiului juridic al răspunderii, clarificării dreptului comun, modificării dreptului propriu-zis care trebuie întrezărite în primele semne și se va putea Admiteți acest criteriu de responsabilitate comună , Vă rugăm să nu luați nicio măsură niciodată. înainte (a se vedea nr. 638 și urm.), poate constitui baza viitoare a răspunderii directe a statului.

631. — Dar trebuie să studiem legea nu cu criteriul echităţii, ci cu criteriul dreptului, nu pe baza legii viitoare, ci a dreptului actual. Nu avem un text pozitiv, într-un mod specific, nu avem această responsabilitate direct către stat. Prin urmare, este necesar să se verifice dacă răspunderea de drept comun este sau nu aplicabilă. Pentru răspunderea directă, drept modern, în art. 1151 din Codul nostru civil, a reprodus în întregime instituția romană care s-a conturat în Vactio legis Aquüiœ, și al cărei element esențial a fost faptul că persoana responsabilă a fost în culpă (art. 1151: * Orice faptă a omului care aduce prejudicii altora, obligă persoana din vina căreia s-a produs să despăgubească

г

г

' dauna »): iar în acest concept de vinovăție este implicit

* că prejudiciul s-a produs în mod nedrept (dați-mi .ч

iniuria'datum) \ deci dacă persoana responsabilă ar fi folosit diligența și previziunea și ar fi procedat altfel, infracțiunea ar fi fost evitată.t > de răspundere.

632. — În ipoteza propusă de noi în schimb, statul, deși a prejudiciat persoana particulară, a acționat cu perfectă conștientizare a acțiunii pe care acesta o desfășura: dar, întrucât este paznicul intereselor generale, acea acțiune i-a fost impusă în mod necesar. prin aceeași linie la care este hirotonit legal. Avem aici toate elementele care exclud tocmai noţiunea de vinovăţie: nicio determinare liberă a voinţei

prin care prejudiciul era evitabil, deoarece se presupune că statul s-a găsit necesar să acţioneze în interesul general; nu este un act injurios, adică contrar legii, pelalis; presupune că statul, prin protejarea interesului general, a pus în aplicare cu precizie un obiectiv permis, sau mai degrabă impus de lege. Prin urmare, element lipsă de polițist:\ ·ιo ; nici nu putem crede că există responsabilitate în sensul 4 clasic al acestei instituții pe care dreptul modern a păstrat-o.

633. — Prin dreptul italian modern trebuie să rezolvăm, așadar, problema răspunderii directe a statului în sens negativ, în termenii pe care i-am propus. Suntem de acord, totuși, că această soluție poate fi adesea excesiv de riguroasă, ceea ce face de dorit ca legislația să fie revizuită pentru această parte sau, mai bine spus, ca defectul legislației în sine să fie completat și principiul că o singură persoană fizică nu este proclamat. trebuie să sufere un prejudiciu financiar pentru un eveniment care aduce beneficii interesului comun.

Capitolul patru.

De responsabilitatea indirectă a statului,

631. — Răspunderea pentru prejudiciul comis de funcționar, încălcând atribuțiile sale, revine statului, ca urmare a răspunderii indirecte a clientului pentru fapta propriilor grefieri? Acest ceres, a cărui ipoteză a fost pusă de noi de mai multe ori (vezi nr. 174), este, de asemenea, foarte controversată, iar opiniile foarte discrepante ale scriitorilor pot fi urmărite până la aceste trei teorii: nicio responsabilitate în orice caz (Mautellini). ,1 Saredo,1 Scolari1 * 3 * * *); răspundere în toate cazurile ca regulă generală (Meucci,* Chironi®); distincția cazurilor în care statul va fi sau nu responsabil (cu diferențe notabile în ceea ce privește criteriile de distincție, Gabba® și Bonasí7).

636. — Să rezumăm pe scurt argumentele invocate de susținătorii acestor diverse teorii. Primul, care exclude în orice caz responsabilitatea indirectă a Statului, se bazează pe aceste două argumente foarte principale: Propunerea funcționarilor publici către diferitele servicii este necesară pentru Stat, deoarece

1 Ætata si Codul civil fit., I, pag. 148 ΰ tìObj.

1 Actul şi repeptmabilitatea actelor funcţionarilor publici^ în ziarul La legge, anul XXII, pag. 494.

3 Responsabilitatea oficialilor, Dolili tfuotta Antologia, XXV, pag. 475 și ou.

* / nstituții de drept aw ministratine, tu. Eu, pagini. 3ЙЭ o seff.

R Vinovăția în dreptul civil de astăzi, capitolul IX, § 5.

0 În Forumul Italian, an VI, faza. 15 și Iti, și Anuar juridic, publicat de Air Hoepli, anul Ш, pag. 517.

7 /tecjwneaòiliià dei can Mici u/jfciali, pagg, 445 etc cf. nie-morie a aceluiaşi autor uolla / textier italian pentru juri-didie trienală, vol. eu, faza. 1.

menține vechiul fundament al vinovăției, pentru responsabilitatea indirectă invoc, aceasta nu este o opinie științifică care nu decurge din niciun text legislativ. Să spunem mai multe: legea însăși exclude această răspundere în revendicare, dependentă de un risc făcut imprudent, întrucât obligația sancționată de articolul 1153 din partea „stăpânilor sau clienților” apare în mod evident lipsită de acest element, astfel încât se crede fără gravitate. controversă conform căreia unui client nu i se putea permite să demonstreze că a folosit cele mai mari precauții în alegere și că a desemnat în schimb pe cineva care a oferit toate garanțiile posibile de a fi potrivit, onest și capabil să presteze serviciul. 11 a spune că neglijența în alegere este presupusă iuris et de ¿ure și clu·, prin urmare, dovada contrariului nu este admisă înseamnă a distruge teoria, deoarece este absurd să se bazeze rația pe culpă și să se lase să existe chiar și atunci când vina are loc. nu apar . Astfel, dreptul comun ține toate entitățile morale, și, zicem, chiar și Statul, răspunzătoare pentru răspunderea indirectă, chiar dacă prepoziția le este necesară, și deci aceasta, care rămâne lipsită de orice valoare, este un argument scos din garanții. prin care statul se inconjoara pentru a-si numi bine angajatii.

638. — Adevărul este că dreptul modern tinde, în opinia noastră, spre o transformare radicală a instituției răspunderii, prin care aceasta va ajunge să devină independentă de vechiul element al vinovăției, să se întemeieze pe o bază mai largă și să includă și principiul oricine desfășoară o industrie sau întreprinde un serviciu este răspunzător pentru riscurile și prejudiciile pe care această întreprindere le poate cauza altora, deși nicio neglijență sau previziune nu poate fi atribuită întreprinzătorului. Institutia fundamentala a deturnarii raspunderii stabilita la art.151 con-

aceasta are ca rezultat zguduirea vechiului canon fundamental, atât de drept, cât și de echitate, prin care forța majoră, necesitatea inevitabilă de a efectua o anumită acțiune, este considerată ca excluzând orice răspundere pentru aventură legată de o astfel de acțiune. Acolo unde nu există libertate de determinare nu există nicio responsabilitate, și asta pentru orice teorie. Așadar, atunci când se spune că oricine își asumă o întreprindere o face pe propriul risc, se presupune întotdeauna că acea întreprindere nu ar fi putut fi asumată și că, în schimb, a fost o decizie liberă care a dat responsabilitatea locală care decurge din asumarea riscului.

641.—Aplicând aceste considerații la acțiunea statului, dacă considerația că prepoziția este necesară este irelevantă (a se vedea nr. 636), este totuși foarte important să se analizeze dacă este sau nu necesar ca statul să presteze acele servicii. care la rândul lor odată

ce necesită neapărat prepoziţia de funcţionari. Și atunci va trebui să se convină că există o mare sferă de servicii publice în raport cu care statul nu are libertate de alegere: trebuie neapărat să le asume. Am învățat că aceasta este o caracteristică esențială a acelei mari sfere de activitate a statului care este protecția juridică a membrilor săi: nu din orice motiv economic sau social, care poate fi apreciat diferit în domeniul convenabilității, ci pentru a se supune acelaşi motiv al propriei rezistenţe, statul menţine acele strigăte publice. Prin urmare, dacă aici nu avem libertate de determinare în ceea ce privește angajarea serviciului, nici libertatea de a numi funcționari în cadrul acestuia, este sigur să credem că în aceste cazuri statul nu este responsabil pentru acțiunile acestor agenți. Procedând astfel, nu am creat niciun motiv de imunitate, nu am luat eficacitatea niciunui principiu de drept, dar nu-l putem aplica în conformitate cu specialitatea raportului. De exemplu

ω A opta – OBLIGAȚIILE STATULUI, care se referă în schimb la activitatea socială a

■ ■ _■ ieri sau număr avansul patrimonial al ·, и· . coerent cu tot ce am făcut, introducem responsabilitatea indirectă a Statului, cel puțin pentru că caracteristica activității sociale este libertatea deplină în Stat de a angaja sau de a nu angaja! dragi anumite servicii; presupunând că vor fi ceva conr /ó ale chiar și în cel mai înalt grad, dar neeessfzr/rz ,·N,·:

■ ι иыri·', deci elementul pentru care se poate spune «wnenii ! ' Slab de responsabilitate pentru acțiunile agenților săi

– Astfel am fost implicit de acord cu ητζη tuina despre care am spus că este intermediară între estrone și am demonstrat-o. Cu toate acestea, criteriile specifice de distincție și mai ales modalitatea diferă considerabil de ceilalți scriitori care aderă la această teorie intermediară și nu este locul potrivit pentru a sublinia aceste diferențe.

Amenda.
https://neculaifantanaru.com/en/qualities-of-a-leader.html
https://neculaifantanaru.com/calitatile-unui-lider.html